



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **Ridera Bohemia a.s.**, se sídlem 28. října 2092/216, Ostrava – Mariánské Hory, zastoupené Mgr. Janem Kubickou, advokátem se sídlem Nad Porubkou 2355, Ostrava – Poruba, proti odpůrkyni: **obec Malé Březno**, se sídlem Malé Březno 1, Most, zastoupené Mgr. Ing. Milanem Fricem, LL.M., advokátem se sídlem Mostecká 169, Most, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Malé Březno ze dne 21. 12. 2023, č. 3/10/2023, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 4. 2025, č. j. 40 A 1/2025 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelka je **povinna** uhradit odpůrkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Milana Frice, LL.M, advokáta se sídlem Mostecká 169, Most 1, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatelka je vlastníkem pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. 41 v k. ú. Bylany u Mostu, obec Malé Březno, na nichž provozuje průmyslový areál se zaměřením na recyklaci stavebních a demoličních odpadů a kameniva, dopravu a skladování těchto materiálů a další s tím související činnosti.

[2] Dne 16. 1. 2025 podala navrhovatelka u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) návrh podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále

jen „s. ř. s.“), na zrušení části Územního plánu Malé Březno, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Malé Březno dne 21. 12. 2023, pod č. 3/10/2023, (dále jen „územní plán“), a to v rozsahu vymezení ploch označených P6-VL, P7-ZX a VA2.

[3] Krajský soud návrhu částečně vyhověl a územní plán zrušil v částech, jimiž byly vymezeny plochy P7-ZX a VA2 s možností vyvlastnění a podmínění rozhodování o změnách v území těchto ploch vypracováním studie, neboť jej v této části shledal nepřezkoumatelným. Ve zbytku návrh zamítl.

[4] Konstatoval, že odpůrkyně nerezignovala na odůvodnění nutnosti změny funkčního využití označených ploch, ani souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování. Za nepřezkoumatelný však územní plán označil ve vztahu k posouzení přiměřenosti nového vymezení plochy zeleně areálové (P7-ZX) a plochy pro asanaci (VA2) ve střední části areálu. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka se musí soudy zabývat v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a současně se jedná o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí. Krajský soud se ztotožnil s tvrzením navrhovatelky, že vymezení plochy P7-ZX, za současného stanovení možnosti jejího vyvlastnění, představuje velmi citelný zásah do jejího vlastnického práva v situaci, kdy v předchozím územním plánu byla tatáž plocha určena pro výrobu a skladování a navrhovatelka na těchto plochách vykonává podnikatelskou činnost. Intenzita zásahu do vlastnického práva navrhovatelky musela být odpůrkyni již v době pořizování územního plánu zřejmá, proto bylo její povinností vypořádat se s otázkou přiměřenosti přijatého opatření přímo v odůvodnění územního plánu.

[5] Uvedené závěry však dle mínění krajského soudu neplatí pro plochu P6-VL, u níž nebyla stanovena možnost vyvlastnění. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 3, a připomněl, že navrhovatelka byla v průběhu pořizování územního plánu pasivní. Pokud by proces schvalování územního plánu sledovala a podala by proti zvolenému řešení námitku, musel by se s nimi pořizovatel vypořádat. Pakliže tak neučinila, nemůže soud jako první v pořadí přezkoumávat proporcionalitu přijatého řešení.

[6] Soud neshledal důvodnými ani zbylé námitky navrhovatelky, vztahující se ke způsobu využití plochy P7-ZX a tvrzené vnitřní rozpornosti územního plánu. Podmínky pro zpracování územní studie pak byly dle jeho mínění stanoveny v územním plánu dostatečně konkrétně.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podává kasační stížnost proti výroku II rozsudku krajského soudu, jímž tento soud zamítl její návrh v části, jíž se domáhala zrušení územního plánu v rozsahu vymezení plochy P6-VL, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že pro plochu P6-VL ponechal v platnosti podmínku zpracování územní studie, přestože v případě ploch přestavby P7-ZX a VA2 ji zrušil. Všechny uvedené plochy spolu přitom tvoří podstatnou část jednotného provozně i funkčně propojeného průmyslového areálu, pro niž jako pro celek stanovil pořizovatel

pokračování

podmínku zpracování územní studie. Způsob, jakým věc vyřešil krajský soud, může vést k absurdním důsledkům, kdy v jedné části plochy bude možné stavět ihned, zatímco v jiné bude stěžovatelka nucena čekat dalších 5 let, zda dojde ke zpracování studie či nikoliv. Postup soudu považuje stěžovatelka za nezákonný, iracionální a vytvářející regulační asymetrii uvnitř jednoho areálu.

[9] Stěžovatelka celkově považuje požadavek na zpracování územní studie v posuzované věci za zcela nadbytečný a neopodstatněný, neboť jakékoliv změny v areálu již dnes podléhají územnímu a stavebnímu řízení, jehož předpokladem je posouzení souladu s územním plánem, zajištění koordinace zájmů v území a ochrany veřejných hodnot. Územní plán nevysvětluje, jaké konkrétní cíle či problémy má územní studie řešit, ani proč je takové opatření nezbytné. Výsledkem je chaotické a nepředvídatelné regulační omezení, které významně komplikuje právní režim území a brání jeho modernizaci a rozvoji.

[10] Z napadeného rozsudku není dle názoru stěžovatelky zřejmé, proč se krajský soud rozhodl zcela srovnatelnou právní a skutkovou situaci posoudit u jednotlivých sporných ploch téhož průmyslového areálu odlišně. Námitky stěžovatelky totiž směřovaly ke zrušení uvedené podmínky pro všechny dotčené plochy. Zvolené řešení je dle mínění stěžovatelky v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, která vyžaduje, aby rozhodnutí správního soudu byla vnitřně konzistentní, logická a přezkoumatelná. Postup krajského soudu porušuje i zásadu legitimního očekávání a právní jistoty. Předmětné omezení (podmíněnost rozhodování územní studií) má nadto faktický dopad odpovídající stavební uzávěře a představuje významné omezení výkonu vlastnického práva stěžovatelky.

[11] Stěžovatelka je rovněž přesvědčená, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se náležitě nevypořádal se všemi žalobními námitkami vztahujícími se ke způsobu, jakým územní plán podmínku územní studie vymezuje – namítaný rozpor územního plánu s § 43 odst. 2 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Za zcela opomenutou považuje stěžovatelka námitku nepřiměřenosti 6leté lhůty pro vyhotovení a vložení územní studie do evidence.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak výrok II napadeného rozsudku, tak územní plán v části, kterou bylo rozhodování o změnách v území plochy P6-VL podmíněno vypracováním územní studie.

III. Vyjádření odpůrkyně

[13] Odpůrkyně se v plném rozsahu ztotožňuje se způsobem, jakým věc posoudil krajský soud, který v případě plochy P6-VL konstatoval, že se nejedná o zásah dosahující intenzity blížící se vyvlastnění (na rozdíl od ploch P7-ZX a VA2). I nadále se jedná o plochu výroby a skladování, přičemž podmínka zpracování územní studie představuje pouze regulační nástroj, nikoli zákaz využití. Stěžovatelka byla v průběhu pořizování územního plánu pasivní a z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudu nepřísluší, aby v první linii přezkoumával proporcionalitu zásahu do vlastnického práva, pokud ji dotčená osoba neuplatnila v rámci procesu schvalování územního plánu.

[14] Rovněž není pravdou, že by se krajský soud nevypořádal se všemi námitkami stěžovatelky. K otázce stanovení podmínek pro zpracování územní studie se v napadeném

rozsudku dostatečně vyjádřil a poukázal na odůvodnění územního plánu, které se této otázce výslovně věnuje. Jedná-li se pak o 6letou lhůtu pro vypracování studie, soud správně konstatoval, že délka lhůty je v souladu se zákonem. Nadto se opět jedná o námitku, jejíž důvodnost soud nemohl s ohledem na dřívější pasivitu stěžovatelky hodnotit.

[15] Za nedůvodnou považuje odpůrkyně i námitku regulační asymetrie. Stěžovatelka přehlíží, že v případě plochy P6-VL krajský soud neshledal zásah srovnatelný se dvěma zbylými plochami, a proto ji posuzoval samostatně. Stěžovatelka nebyla v procesu přijímání územního plánu aktivní a nemůže nyní požadovat, aby soud přezkoumával proporcionalitu zvoleného řešení.

[16] Odpůrkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a žádá, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost **není** důvodná.

[19] Nejprve se kasační soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť se jedná o vadu, pro niž je zpravidla nezbytné rozsudek krajského soudu bez dalšího zrušit, aniž by bylo možné zabývat zbylými kasačními námitkami.

[20] Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69, č. 2065/2010 Sb. NSS). Bohatá rozhodovací praxe se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[21] V posuzované věci Nejvyšší správní soud žádné takové vady napadeného rozsudku neshledal. Z odůvodnění rozsudku je patrné, jak o věci soud smýšlel, které argumenty stěžovatelky považoval za opodstatněné a které nikoliv a z jakého důvodu. Není přitom pravdou, že by ponechal některé ze stěžejních žalobních námitek zcela bez odpovědi. Jedná-li se o stěžovatelkou namítané nedostatečné stanovení podmínek pro vypracování územní studie, krajský soud se k této otázce vyjádřil v bodě 62 napadeného rozsudku, v němž citoval z odůvodnění územního plánu a poukázal na vymezený účel územní studie

pokračování

spočívající v prověření místních přírodních hodnot a jejich potenciálu. K tvrzení stěžovatelky o nepřiměřenosti 6leté lhůty pro vypracování studie se pak krajský soud sice výslovně nevyjádřil, vysvětlil však, že se otázkou proporcionality přijatého opatření (pod níž nepochybně spadá i délka lhůty stanovená k vypracování studie) s ohledem na pasivitu stěžovatelky v průběhu procesu pořizování územního plánu ani zabývat nemůže (k této otázce podrobněji viz níže). Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud tedy může přikročit k vypořádání zbylých námitek uplatněných v kasační stížnosti.

[23] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že nevyhověl jejímu návrhu na zrušení způsobu vymezení plochy P6-VL, u níž územní plán předpokládá vypracování územní studie, a to ve lhůtě 6 let. Poukazuje přitom na skutečnost, že totožnou podmínku územní plán stanovil také u zbylých dvou ploch (P7-ZX a VA2), v jejichž rozsahu krajský soud opatření zrušil.

[24] Stěžovatelka však naprosto pomíjí jádro argumentace krajského soudu, který akcentoval její pasivitu v průběhu procesu schvalování územního plánu a konstatoval, že pokud stěžovatelka nepodala proti návrhu územního plánu námitky ani připomínky, nemůže se nyní úspěšně domáhat, aby správní soud přezkoumával proporcionalitu přijatého řešení. Z tohoto důvodu se vůbec namítanou nepřiměřeností omezení spočívajícího ve stanovení podmínky vypracování územní studie nezabýval. Důvodem, pro který soud územní plán zrušil v rozsahu ploch P7-ZX a VA2, bylo nedostatečné odůvodnění ve vztahu ke stanovení možnosti jejich vyvlastnění. Shledal totiž, že se jedná o tak intenzivní a zjevný zásah do vlastnického práva stěžovatelky, že bylo povinností odpůrkyně již v průběhu přijímání územního plánu a bez konkrétních námitek stěžovatelky vysvětlit, jaké důvody ji k tomu vedly, a zvážit, zda je zamýšlená regulace přiměřená s přihlédnutím ke sledovanému cíli a intenzitě zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že tak odpůrkyně neučinila, zatížila dle přesvědčení krajského soudu územní plán v příslušném rozsahu nepřezkoumatelností. Byť tedy u ploch P7-ZX a VA2 územní plán stanovil podmínku zpracování územní studie, nepředstavovala tato skutečnost důvod, pro který by krajský soud vymezení uvedených ploch zrušil (touto otázkou se dokonce ani blíže nezabýval). Rozhodným důvodem byla právě a jen již zmíněná nepřezkoumatelnost spočívající v absenci odůvodnění ve vztahu k územním plánem zakotvené možnosti vyvlastnění. Uvedená podmínka však na plochu P6-VL, ve vztahu k níž krajský soud návrh stěžovatelky zamítl, nedopadá. Argumentace stěžovatelky se tedy poněkud míjí s obsahem napadeného rozsudku, neboť s ohledem na zde uvedené, je zcela zjevné, z jakého důvodu soud nahlížel na regulaci jednotlivých ploch odlišně a proč ve vztahu ke dvěma z nich návrhu vyhověl a ve vztahu k ploše P6-VL nikoliv.

[25] Ve zbylé části argumentace se stěžovatelka vymezuje vůči samotnému zakotvení podmínky vypracování územní studie, kterou považuje za nadbytečnou a nelogickou. Je tedy zjevné, že stěžovatelka zpochybňuje přiměřenost přijaté úpravy.

[26] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Jeden z následků procesní pasivity spočívá v tom, že nepodal-li navrhovatel během procesu přijímání opatření námitky ani připomínky, nemůže se soud

vůbec zabývat posouzením přiměřenosti řešení přijatého správním orgánem [usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, a ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 - 23; obdobně též nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12].

[27] V nynější věci není sporu o tom, že se stěžovatelka procesu přijímání územního plánu nijak neúčastnila, tedy nepodala proti jeho návrhu námitky, ani připomínky. Přitom z ničeho nevyplývá (a ani stěžovatelka nic takového netvrdila), že by jí v aktivním zapojení do procesu schvalování územního plánu bránila jakákoliv objektivní překážka. Ohrazuje-li se pak stěžovatelka vůči omezení spočívajícím ve stanovení podmínky zpracování územní studie pro plochu P6-VL, jedná se o „ryzí“ námitku směřující proti proporcionalitě napadeného regulativu. Krajský soud tedy o věci uvážil správně, pakliže se její námitkou odmítl s ohledem na stěžovatelčinu dřívější pasivitu zabývat.

[28] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka nevyužila možnosti uplatnit námitky o nepřiměřenosti zásahu do svého vlastnického práva, potažmo práva na podnikání v průběhu procesu přijímání územního plánu. Nemůže se proto následně úspěšně domáhat, aby krajský soud tzv. v první linii přezkoumal proporcionalitu tohoto zásahu. V takovém případě by totiž soud suploval roli odpůrkyně, což by bylo rozporné nejen s právem na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které respektují územní plán a postupují s důvěrou v jeho obsah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016 - 50). Výjimku z tohoto pravidla může představovat pouze situace, kdy by *„zásah do vlastnického práva (...) musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013 - 55). O takovou situaci se však (na rozdíl od ploch P7-ZX a VA2) u plochy P6-VL nejedná, neboť uvedená plocha je i nadále určena k provozování činností spočívajících v průmyslové výrobě a skladování. Stěžovatelce tedy nic nebrání v tom, aby na této ploše provozovala svoji podnikatelskou činnost. Připodobňuje-li přitom stěžovatelka stanovenou podmínku ke stavební uzávěře, odkazuje v této souvislosti kasační soud na rozsudek ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023 - 66, v němž dospěl k závěru, že pokud *„stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námitky (a stěžovatelka nesporně, že tak učinit mohla), tak se krajský soud obecně nemohl zabývat otázkou, zda je regulace daná stavební uzávěrou proporcionální ve vztahu k právní sféře stěžovatelky.“* Je tedy zjevné, že ani v případě stavební uzávěry (o níž se nadto v posuzované věci nejedná) by Nejvyšší správní soud neshledal prostor pro to, aby se krajský soud samostatně věnoval otázce přiměřenosti takového opatření, pokud ji navrhovatel nenamítal v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

pokračování

[31] Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné odpůrkyni vznikly náklady v souvislosti se zastoupením advokátem. Nejvyšší správní soud vychází při rozhodování o náhradě nákladů řízení správních orgánů z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle něhož mají tyto orgány právo „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Právě o takový případ se jedná v nyní projednávané věci. Odpůrkyně je malou obcí bez příslušného administrativního aparátu a právního zázemí. Proto soud považuje náklady za zastoupení advokátem za vynaložené účelně a právo na náhradu těchto nákladů odpůrkyni přiznal. Zástupce odpůrkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Za tento úkon náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč a paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát odpůrkyně je plátcem DPH, zvýšil soud částku o tuto daň. Celkově je tedy stěžovatelka povinna uhradit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 6 134,70 Kč, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Milana Frice, LL.M.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. srpna 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu