



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Ing. M. H.**, zastoupen Mgr. Štěpánem Mládkem, advokátem se sídlem Spálená 108/51, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Radonice**, se sídlem Na Skále 185, Radonice, zastoupená Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 – územního plánu obce Radonice vydaného usnesením zastupitelstva obce Radonice č. 9/5 b) ze dne 18. 3. 2024, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2025, č. j. 41 A 30/2025 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 12 270 Kč k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků v centru obce Radonice, konkrétně parc. č. X, st. X a st. X, vše v k. ú. R. u P. Na těchto pozemcích se nachází komplex hospodářských budov, které historicky sloužily jako velkostatek a které navrhovatel částečně rekonstruoval. Pozemky navrhovatele byly v předchozím územním plánu začleněny do plochy s rozdílným způsobem využití SO OV 25 (*plocha smíšená – smíšená obytná zástavba a občanská vybavenost*), která byla určena pro obytnou zástavbu spolu s občanskou vybaveností a drobnou nerušící výrobou. V ploše platil regulativ omezující zastavěnost (na 60 % plochy), a dále regulativ omezující hmotu objektů na maximálně dvě nadzemní

podlaží a vestavěné podkrovní nebo ustupující třetí podlaží, kdy plocha bude max 2/3 půdorysu přízemí.

[2] Napadeným územním plánem vymezila odpůrkyně na pozemcích navrhovatele plochu přestavby P1 a současně plochu s rozdílným způsobem využití SV (*smíšené obytné venkovské*). Napadený územní plán stanovuje pro plochy s rozdílným způsobem využití SV pravidla uspořádání území, dle kterých platí maximální hladina zástavby 2 NP + P a maximální zastavěná plocha 45 %. Minimální velikost stavebního pozemku pro umístění nové hlavní stavby (u ploch zastavitelných i stabilizovaných) má být 1 000 m² mimo historické jádro a 800 m² v historickém jádru. V plochách SV (ve stabilizovaných i zastavitelných plochách i plochách přestavby) mohou být umísťovány nové rodinné domy pouze o jedné bytové jednotce. Při dílčích přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavbách umístěny nové bytové jednotky, avšak pouze v takovém počtu, kolik by bylo možné umístit rodinných domů. Z uvedeného vyplývá, že na pozemcích navrhovatele, nacházejících se v historickém jádru obce, je možné umístit jednu bytovou jednotku na plochu o velikosti 800 m².

[3] Proti této změně se navrhovatel bránil návrhem na zrušení části opatření obecné povahy, který krajský soud napadeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že omezení počtu jednotek bylo dostatečně odůvodněno limity veřejné infrastruktury a údaje o těchto limitech vycházely z předložených podkladů (body 25 až 28 napadeného rozsudku). Námitku týkající se neproporcionálního zásahu regulativu, který omezuje počet bytových jednotek navrhovatel neuplatnil v rámci pořizování napadeného územního plánu, a krajský soud se jí proto odmítl zabývat (bod 32 tamtéž). Výstavba na pozemcích navrhovatele byla funkčním využitím SO OV omezena i dle předchozího územního plánu z roku 2002, a to počtem podlaží a maximální zastavěnou plochou, proto soud neshledal porušení kontinuity územního plánování (body 33 až 35 tamtéž). Územní plán není ani diskriminační z důvodu odlišné regulace plochy SV (*smíšená obytná venkovská*) a VZ (*výroba zemědělská a lesnická*), neboť využití těchto ploch je z podstaty věci odlišné. Tato námitka byla nadto navrhovatelem uplatněna až v replice k vyjádření odpůrkyně, a proto byla i opožděná (bod 37 tamtéž). Plochou přestavby (P1) se krajský soud věcně nezabýval, neboť navrhovatel v petitu nenavrl zrušení opatření obecné povahy v části plochy přestavby (bod 20 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

II.a Kasační stížnost

[4] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel se předně neztotožnil s posouzením námitky týkající se nepřiměřeného zásahu. Má za to, že ji uplatnil již ve svých námitkách ze dne 22. 5. 2021 a 31. 8. 2023, byť v obecné rovině. Nadto uvedl, že krajský soud byl povinen se proporcionalitou přijatého řešení zabývat i z důvodu intenzivního zásahu do vlastnického práva stěžovatele. Napadený rozsudek je navíc nepřezkoumatelný. Krajský soud měl věcně zkoumat, zda podklady, ze kterých zpracovatel čerpal informace ke kapacitě veřejné infrastruktury, skutečně prokazují nedostatečnou kapacitu, nikoliv pouze reprodukovat seznam zdrojů. Dále stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost v chybějícím vypořádání námitky týkající

pokračování

se výstavby bytového domu odpůrkyní, který nesplňuje stanovenou regulaci, a v tom, že napadený rozsudek postrádá úvahu o vhodnosti a nezbytnosti přijatého řešení.

[6] Zároveň stěžovatel namítl, že krajský soud vadně zjistil skutkový stav. Ke kapacitě mateřské a základní školy nepředložila odpůrkyně znalecký posudek či vyjádření provozovatele a krajský soud vyšel toliko z tvrzení odpůrkyně. V případě kapacity vodohospodářské infrastruktury soud vyšel z neaktuálních podkladů, neboť odpůrkyně aktuálně jedná o navýšení kapacity na ČOV Vinoř a tuto informaci při jednání u krajského soudu neuvedla. Závěrem stěžovatel vytkl krajskému soudu přepjatý formalismus, který spočívá v odmítnutí námítky diskriminace jako opožděné, v nepřihlédnutí ke srovnání ploch s rozdílným způsobem využití SV a VZ, a dále v neposouzení plochy přestavby P1 z důvodu, že jej stěžovatel nevymezil v petitu návrhu.

II.b Vyjádření odpůrkyně

[7] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na obecnost stěžovatelových námitek ze dne 22. 5. 2021 a 31. 8. 2023, ze kterých nebylo možné dovodit, proti kterému konkrétními regulativu pravidel uspořádání území plochy SV stěžovatel brojí a z jakého důvodu jej považuje za nepřiměřený. Zásah do práv stěžovatele navíc nedosahuje intenzity blížícímu se vyvlastnění, proto nebyl krajský soud povinen se zabývat proporcionalitou přijatého řešení. K nepřezkoumatelnosti rozsudku uvedla, že se krajský soud nemohl zabývat věcným přezkumem podkladů, neboť stěžovatel ve svém návrhu nezpochybnil pravdivost či „legitimitu“ žádného z nich, pouze tvrdil jejich neexistenci. Bytový dům postavený odpůrkyní byl povolen za účinnosti předchozího územního plánu a na jiné funkční ploše, proto považovala argument stěžovatele za nepřiléhavý. Napadený rozsudek nemůže být nepřezkoumatelný z důvodu chybějící úvahy o proporcionalitě přijatého řešení, neboť uvedenou úvahu soud nemohl provést s ohledem na to, že tuto námítku stěžovatel nevznesl v procesu přijímání územního plánu.

[8] Dále odpůrkyně uvedla, že stěžovatel měl navrhnout soudu důkazy k prokázání nesprávně zjištěného skutkového stavu, to však neučinil. Informace o jednání, které se týká navyšování kapacity ČOV, není nijak v rozporu se zjištěným skutkovým stavem, pokud jde o nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury. Závěrem se odpůrkyně zcela ztotožnila s postupem krajského soudu, který stěžovatel považuje za projev přepjatého formalismu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

II.c Replika stěžovatele

[9] Stěžovatel v replice zopakoval, že při pořizování územního plánu nebyl v otázce přiměřenosti dotčené regulace pasivní. Slovní spojení „*limity zde stanovené*“ jednoznačně zpochybňuje i limit jedné bytové jednotky na 800 m². Znovu zdůraznil, že se soud měl zabývat věcným přezkumem podkladů týkajících se veřejné infrastruktury, neboť v návrhu uvedl, že neexistuje jediný podklad, který by nedostatečnou kapacitu prokazoval. S tím souvisí i to, že soud nezjistil dostatečně aktuální stav veřejné infrastruktury. Stěžovatel opětovně poukázal na rozdílnou a diskriminační regulaci ploch s rozdílným způsobem využití SV a VZ, neboť v ploše VZ mohou vznikat stavby pro ubytování vlastních pracovníků bez omezení. Závěrem zopakoval, že požadavek na uvedení plochy přestavby P1 v petitu návrhu je „čistý formalismus“.

II.d Duplika odpůrkyně

[10] K replice stěžovatele odpůrkyně uvedla, že užití plurálu „*limity zde stanovené*“ nijak neupřesňuje, které limity a regulativy považuje stěžovatel za nepřiměřené, neboť tímto slovním spojením mohl napadnout celou řadu regulativů územního plánu. Zdůraznila, že napadený územní plán je zcela novým územním plánem, který přináší velké množství změn a nových regulací, což činí stěžovatelovy námitky o to neurčitější. Krajský soud posoudil otázku podkladů pro vypracování napadeného územního plánu tak, jak mu to umožňoval návrh stěžovatele, neboť je jím vázán. Námitku výstavby bytového domu odpůrkyní v době pořizování územního plánu považuje za nepřipustné rozšíření návrhových bodů, neboť ji stěžovatel přednesl až při ústním jednání. K namítanému nedostatečnému zjištění skutkového stavu týkajícího se kapacity veřejné infrastruktury uvedla, že již došlo k vyhlášení „*stop stavu*“ pro napojení nových objektů na kanalizaci ČOV Vínor, což doložila vyjádřením Pražské vodohospodářské společnosti a.s.

II.e Vyjádření stěžovatele k duplice

[11] Na to reagoval stěžovatel dalším vyjádřením, v němž uvedl, že vyhlášení „*stop stavu*“ považuje za nezbytné opatření během rekonstrukce ČOV Vínor, na kterou byla již vyhlášena veřejná zakázka. V dohledné době má dojít k odstranění kapacitních problémů, proto je „*stop stav*“ pouze přechodný a nemůže legitimovat trvalý regulativ jedné bytové jednotky na 800 m² v plochách SV.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

III.a K námitce nepřiměřeného zásahu do práv stěžovatele

[13] Stěžovatel nejprve namítl, že krajský soud se měl zabývat nepřiměřeným zásahem do jeho práv, neboť při pořizování napadeného územního plánu nebyl pasivní. Stěžovatel má za to, že ve svých námitkách na nepřiměřenost regulativu omezení bytových jednotek upozorňoval, ačkoliv tak činil pouze v obecné rovině. Alternativně uvedl, že krajský soud měl povinnost zabývat se nepřiměřeností zásahu z důvodu intenzivního zásahu do vlastnického práva. Námitka není důvodná.

[14] Proporcionalita přijatého řešení obecně nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, bod 32; ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, č. 2710/2012 Sb. NSS, bod 60; nebo nověji ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 - 39, bod 35; nebo ze dne 12. 9. 2024, č. j. 4 As 196/2022 - 53, body 41 a 42). Výjimku tvoří případy, v nichž „*zásah do vlastnického*

pokračování

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“ (rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013 - 55, bod 36; ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020 - 34, bod 67). Takový případ však v projednávané věci nenastal.

[15] Stěžovatel se domnívá, že námitka nepřiměřeného zásahu vyplývá z dále citované pasáže uplatněných námitek (ze dne 22. 5. 2021 a 31. 8. 2023): „[l]imity zde stanovené zcela zjevně přesahují spravedlivou míru, a to tím spíše, že nekorespondují s limity ostatních ploch v historickém jádru obce. Nelze o území rozhodovat bez ohledu na širší souvislosti a stanovovat taková omezení a podmínky, která zcela znemožňují využití daného území a jsou neodůvodnitelné.“ A dále: „[n]ámitka proti ustanovení plochy přestavby – SV1 směřuje proti změně plochy vymezené v ÚP obce Radonice ze dne 23. 09. 2002 a stanovení nových limitů v rámci plochy smíšená obytná zástavba a občanská vybavenost.“ Krajský soud však při hodnocení námitek vzal v úvahu zde citovanou část, dospěl nicméně k závěru, že námitku nepřiměřeného zásahu regulativu omezujícího počet bytových jednotek na dané ploše nelze z takto obecně formulované námítky vyvodit (bod 29 napadeného rozsudku).

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu. Z podaných námitek je zjevné, že ačkoliv byl stěžovatel v rámci pořizování napadeného územního plánu aktivní, přiměřenost navrženého řešení a stanovených limitů nijak konkrétně nezpochybňoval. Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje nepřiměřenost regulativu omezujícího počet bytových jednotek, avšak v uplatněných námitkách nemohla odpůrkyně rozpoznat, který konkrétní regulativ plochy SV stěžovatel napadá, a nebylo její povinností konkrétní skutečnosti za něj domýšlet a následně je vypořádávat v celém komplexu navrhované regulace. Stěžovatel ani nijak nekonkretizoval, jakým způsobem ten který regulativ omezí jeho práva a proč takové omezení považuje za nepřiměřené. Pro posouzení přiměřenosti přijatého řešení jak ze strany soudu, tak předtím ze strany odpůrkyně, je nezbytné, aby stěžovatel jako vlastník pozemků dotčených regulací, své záměry v námitkách konkrétně popsal, neboť bez jejich bližší specifikace nelze provést úplnou úvahu v tom směru, zda konkrétní veřejné zájmy sledované odpůrkyní mohou převážet nad soukromým zájmem navrhovatele. Nečinil-li tak, nemohl se krajský soud zabývat přiměřeností zvoleného řešení v napadeném územním plánu. Současně tak z tohoto důvodu není napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[17] Co se týče povinnosti soudu zabývat se přiměřeností zásahu i přes procesní pasivitu navrhovatele, z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že tuto povinnost mají soudy v případě, že se jedná o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (bod [15] tohoto rozsudku). V posuzovaném případě se však o takový zásah nejedná. Zařazení pozemků do plochy SV nabízí stěžovateli řadu využití, zejména stavby pro bydlení, ale přípustně také pro občanské vybavení, stavby pro obchod a služby, nerušící výrobu a podnikání, řemeslné opravy, zemědělskou výrobu a chov koní. Napadený územní plán tak umožňuje stěžovateli zachovat stávající využití pozemku (stavby pro zemědělství), a současně mu nabízí celou řadu dalšího využití, včetně staveb pro bydlení. Nejedná se proto o zásah do vlastnického práva stěžovatele blížící se svou intenzitou vyvlastnění.

III.b K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[18] Dále stěžovatel namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nevypořádal s některými námitkami. Ani tato námitka není důvodná.

[19] Má-li rozhodnutí soudu, resp. správního orgánu, obstát v testu přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, založil-li soud, resp. správní orgán, rozhodovací důvody na skutečnostech v řízení nezjišťovaných, případně zjištěných v rozporu se zákonem (např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě, resp. v odvolání (např. rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS; či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Nepřezkoumatelnost navíc není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24; či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35, bod 18). Zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost je vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze dané rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, bod 28; nebo ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 74). Takovými vadami však napadený rozsudek netrpí.

[20] Vyčítá-li stěžovatel krajskému soudu nedostatečné vypořádání žalobní námitky týkající se neexistence podkladů, jimiž odpůrkyně dokládala omezené kapacity veřejné infrastruktury, je nutno uvést, že způsob vypořádání této námitky odpovídá formulaci žalobního bodu. Ten byl vyjádřen tak, že „*neexistuje jediný podklad (studie, stanovisko, vyjádření), který by naplnění důvodu tvrzeného odpůrkyní [omezené kapacity veřejné infrastruktury] prokazoval.*“ Krajský soud tak byl povinen na základě takto formulovaného žalobního bodu zkoumat, zda existují podklady, ze kterých by omezená kapacita veřejné infrastruktury vyplývala. Tuto úvahu krajský soud učinil pod body 26 a 27 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud soustavně judikuje, že odpovědnost za řádné a srozumitelné vymezení žalobních námitek leží na žalobci a že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32). Jelikož žalobní námitka stěžovatele zpochybňovala toliko existenci podkladů, nikoliv jejich věcný obsah, neměl soud povinnost zabývat se jejich věcným přezkumem.

[21] Poukazuje-li stěžovatel na nevypořádání námitky týkající se stavby bytového domu samotnou odpůrkyní, nemá nevypořádání této dílčí námitky vliv na přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud již ve svých rozhodnutích dospěl k závěru, že soudy nutně nemusí vypořádávat každý dílčí argument uvedený v žalobě či kasační stížnosti. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní (kasační) argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Tuto dílčí námitku, vznesenou navíc až při ústním jednání, nelze považovat za stěžejní žalobní bod, a proto její výslovné nevypořádání nemá s ohledem na citovanou judikaturu kasačního soudu vliv na přezkoumatelnost napadeného rozsudku.

pokračování

III.c Ke zjištěnému skutkovému stavu

[22] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť nevyšel z aktuálních podkladů ohledně kapacity veřejné infrastruktury. Tato námitka je taktéž nedůvodná.

[23] Dle § 101b odst. 3 s. ř. s. ve znění účinném do 30. 6. 2025 platilo, že [p]ři přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

[24] V projednávané věci poukázal stěžovatel v kasační stížnosti na jednání odpůrkyně ve věci zvýšení kapacity vody a likvidovaných odpadních vod na ČOV Vinoř, které proběhlo dne 26. 6. 2025 (v den vydání napadeného rozsudku). Uvedené jednání má dle stěžovatele prokazovat nedostatečně zjištěný skutkový stav. Krajský soud ovšem správně posoudil skutkový stav ke dni vydání napadeného územního plánu, a proto se nezabýval (a z logiky věci ani zabývat nemohl) skutkovými okolnostmi, které nastaly po jeho vydání. Stejně tak to platí pro řízení o kasační stížnosti, neboť podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nelze přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Takovými skutečnostmi, k nimž nelze přihlížet, je i jednání o navýšení kapacity veřejné infrastruktury, které proběhlo téměř rok a půl po vydání napadeného územního plánu, případně další jednání, která se uskutečnila dokonce po vydání napadeného rozsudku krajského soudu.

[25] Taktéž v případě kapacity základní a mateřské školy zjistil krajský soud skutkový stav dostatečně (bod 28 napadeného rozsudku). Krajský soud zjistil, že kapacita školy byla v době vydání napadeného územního plánu dostatečná, a to i do budoucna, avšak pouze pro očekávaný (regulovaný) nárůst počtu obyvatel. Při neregulování nárůstu počtu obyvatel by kapacita školy nemusela být dostačující. Stěžovatel přitom neuvedl žádné konkrétní tvrzení, kterým by zpochybnil krajským soudem zjištěný skutkový stav věci.

III.d K namítanému „přepjatému formalismu“

[26] Konečně stěžovatel vytkl krajskému soudu, že postupoval přepjatě formalisticky, jestliže odmítl pro opožděnost námitku diskriminace. Dále nesouhlasil s postupem krajského soudu, který považoval srovnání regulace plochy SV s plochou VZ za nepřiléhavé a neposoudil plochu přestavby P1 z důvodu, že její regulaci stěžovatel neuvedl v petitu svého návrhu. Námitka přepjatě formalistického postupu krajského soudu je taktéž nedůvodná.

[27] Dle § 101b odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 30. 6. 2025 platilo, že [n]ávrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.

[28] K nemožnosti rozšiřovat návrhové body se již několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud a uvedené svými rozhodnutími potvrdil. Platí tak, že pokud navrhovatel podá návrh na zrušení opatření obecné povahy (jeho části), který má všechny zákonné náležitosti

a především jednoznačně vymezený petit, nemůže již následně tento návrh rozšiřovat, a to dokonce ani tehdy, pokud např. omylem označí v návrhu nesprávnou část územního plánu, ve které se jeho pozemky nenachází, a jeho návrhové body jsou proto v rozporu s uplatněným petitem (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018 - 84, bod 13).

[29] V dané věci podal stěžovatel ke krajskému soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy, který měl všechny zákonné náležitosti, včetně jednoznačně vymezeného petitu. Dle výše uvedeného není v takovém případě možné návrh následně rozšiřovat o nové návrhové body. Nejvyšší správní soud ověřil, že návrh stěžovatele na zrušení části opatření obecné povahy neobsahoval namítanou rozdílnost v regulaci ploch s funkčním využitím SV a VZ. Tuto námitku stěžovatel skutečně uplatnil až v replice, proto ji krajský soud správně posoudil jako opožděnou. Připustil-li by krajský soud takové rozšíření návrhu, postupoval by v rozporu s § 101b odst. 2 větou druhou s. ř. s., čímž by naopak zatížil řízení vadou (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 - 39, bod 31). Krajský soud se odmítnutím nového návrhového bodu pro jeho opožděnost nedopustil přepjatě formalistického postupu vůči stěžovateli, toliko respektoval zákonnou procesní úpravu.

[30] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že se krajský soud nesprávně odmítl zabývat posouzením plochy přestavby P1, neboť se stěžovatel v petitu návrhu domáhal toliko zrušení pravidel uspořádání území pro plochy smíšené obytné venkovské (SV). Stěžovatel se mylně domnívá, že se plocha SV rovná ploše přestavby P1. Má za to, že „[j]de o totožný věcný okruh. Tj. zrušením OOP v rozsahu SV se současně zruší i plocha přestavby P1.“

[31] Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že plochou přestavby je *plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území* [§ 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Kromě ploch přestavby vymezují územní plány také stabilizovaná území, zastavitelné plochy a plochy změn v krajině. Tyto kategorie nevymezují, k jakému účelu bude daná plocha využita, ale označují stav využití plochy. Územní plány dále vymezují na pozemcích plochy s rozdílným způsobem využití [čl. I odst. 4 písm. b) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.]. Ty označují, k jakému účelu má být daný pozemek využit. Plochu SV, vymezenou napadeným územním plánem na pozemcích stěžovatele, lze označit za plochu s rozdílným způsobem využití. Každý pozemek má územním plánem zpravidla přiřazenou konkrétní plochu s rozdílným způsobem využitím (v tomto případě plochu SV) a kategorii označující stav využití území (v tomto případě plochu přestavby P1).

[32] Krajský soud postupoval správně, jestliže se s odkazem na petit návrhu nezabýval posouzením plochy přestavby P1. Kasační soud výše vysvětlil, že plocha SV a plocha přestavby P1 jsou dvě odlišné regulace v území, a proto není jejich posouzení nijak vzájemně propojeno. Správní soud je navíc při přezkumu opatření obecné povahy vázán jednoznačně vymezeným petitem, který není možné po podání návrhu rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 6. 2022, č. j. 6 As 384/2020 - 20, bod 24; ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 - 39, bod 27). Platí totiž, že rozsah návrhu je určen právě petitem návrhu (např. rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018 - 58, bod 25). Tímto petitem (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet chybějící či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit (srov. rozsudky NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49; obdobně ze dne 3. 9. 2015, č. j. 9 As 72/2015 - 55, bod 33).

pokračování

[33] Zcela nepřipadná je pak námitka stěžovatele směřující proti postupu krajského soudu, který označil námitku rozdílné regulace plochy SV a VZ jako nedůvodnou z toho důvodu, že stěžovatel srovnává regulaci ploch se zcela rozdílným způsobem využití. Krajský soud stěžovateli vysvětlil, že v ploše VZ jsou umožněny stavby pro bydlení majitele či pro ubytování a stravování pracovníků, avšak pouze jako funkce doplňková. Především však rozdílná regulace těchto ploch je dána jejich odlišným využitím (smíšená obytná na straně jedné a zemědělská a lesnická výroba na straně druhé) a možností uskutečňovat v těchto plochách do budoucna jiné záměry (bod 37 napadeného rozsudku). V takovém odůvodnění nespatřuje Nejvyšší správní soud žádný náznak přepjatého formalismu.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrkyně žádala přiznání náhrady nákladů řízení. V tomto ohledu platí, že žalované správní orgány mají v případě právního zastoupení právo pouze „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“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrkyně je relativně malou obcí (podle posledního sčítání obyvatel měla k 1. 1. 2024 pouze 1122 obyvatel) bez příslušného odborného aparátu, soud jí proto přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Zástupce odpůrkyně učinil v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti a v duplice [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tyto dva úkony mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 2 x 4 620 Kč, paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 2 x 450 Kč a částka odpovídající 21 % DPH, celkem tedy 12 270 Kč. Částku ve výši 12 270 Kč je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby.

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

V Brně dne 20. listopadu 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu