



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Krupičkové a soudců Faisala Husseiniho a Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **J. Š.**, zastoupena JUDr. Petrem Mjartanem, advokátem se sídlem Gočárova třída 1620, Hradec Králové, proti odpůrkyni: **obec Miřejovice**, se sídlem Miřejovice 13, zastoupena Mgr. Janem Chmelíkem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 103/27, Ústí nad Labem, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Miřejovice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 29. 2. 2024, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2024, č. j. 142 A 1/2024-53,

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** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Chmelíka, advokáta, se sídlem Mírové náměstí 103/27, Ústí nad Labem.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala dne 5. 6. 2024 u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „*krajský soud*“) návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Miřejovice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 29. 2. 2024 (dále jen „*územní plán*“). Navrhovatelka uvedla, že vlastní pozemky parc. č. XA, XB, XC a XD v katastrálním území M., které byly v předchozím územním plánu – i po přijetí jeho změny č. 1 –

vymezeny jako lokalita č. 7 (v návrhu zadání současného územního plánu se jednalo o plochu Z7, dále jen „*plocha Z7*“) a částečně určeny k zastavění (zastavitelná plocha individuálního bydlení). Přitom tato původně zastavitelná plocha byla z vydaného územního plánu nakonec vypuštěna a v současnosti jsou dotčené pozemky zařazeny do ploch s funkčním určením *nezastavitelné plochy trvalých kultur a smíšené plochy nezastavěného území – přírodní priority*.

[2] Navrhovatelka zdůraznila svůj dlouhodobý vztah k obci a uvedla, že se do Miřejovic chce vrátit a dožít zde, což byl také důvod, proč na svých pozemcích začala připravovat výstavbu rodinného domu. Považuje za absurdní, že by právě její dožití v obci mohlo představovat zásah do krajinného rázu či ochrany přírody. Připomněla, že její pozemky byly v předchozím územním plánu stabilně určeny jako zastavitelné či částečně zastavitelné v rámci plochy Z7. Na základě této právní kontinuity také uzavřela se svým bratrem dohodu o vypořádání spoluvlastnictví k daným pozemkům, v níž se přihlíželo k zastavitelnosti území. Následně podnikla konkrétní kroky směřující k výstavbě domu, což bylo odpůrkyni i pořizovateli územního plánu známo. Odmítla, že by byla nečinná, naopak tvrdí, že aktivně usilovala o využití svých pozemků. Přesto došlo bez řádného odůvodnění k omezení jejích práv.

[3] Navrhovatelka se domnívala, že odpůrkyně nedostatečně zhodnotila proporcionalitu zásahu, neboť původní zastavitelná plocha Z7 byla beze zbytku zrušena a nebyla za to nabídnuta žádná náhrada ani racionální alternativa. Územní plán podle ní trpí nepřezkoumatelností, neboť nevyhodnocuje jiné varianty řešení, zejména možnost omezené či podmíněné výstavby nebo regulační opatření umožňující minimalizovat dopady na krajinu. Tvrdila, že odpůrkyně nekriticky přejala tvrzení o krajinářské hodnotě pozemků, aniž by je zasadila do reálného kontextu území, které se vyznačuje výraznými výškovými rozdíly a odkrytými výhledy nezávislými na vegetaci na jejích pozemcích. Podle navrhovatelky nemůže stávající zeleň na jejím území fakticky bránit výhledu na sousední areál, který je viditelný ze všech směrů; jedná se vesměs o náletové porosty či staré stromořadí bez významného krajinářského významu. Z tohoto důvodu nepovažuje za legitimní, aby bylo její vlastnické právo omezováno kvůli estetickým nedostatkům cizího areálu, tedy že by zeleň na jejích pozemcích měla krajinářsky chránit výhled na sousední (zemědělský) areál.

[4] Zvolený postup považuje stěžovatelka za nepřiměřený zásah hraničící s vyvlastněním, přičemž veřejný zájem podle ní není dostatečně doložen. Dále namítla, že argumentace rozdílnými právními režimy stavebních zákonů z let 1976 a 2006 [zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále „*stavební zákon 1976*“; zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále „*stavební zákon 2006*“)] je zavádějící, protože již v době přijetí předchozího územního plánu (2006) byla známa východiska „nového“ stavebního zákona 2006 a lokalita byla chráněna; změna právní úpravy tak neospravedlňuje rozdíl v regulaci dotčené plochy z hlediska ochrany přírody a krajiny. Navíc změna č. 1 územního plánu z roku 2006, přijatá již podle stavebního zákona 2006, zachovala zastavitelnost jejích pozemků a nijak je neomezila. Navrhovatelka také nesouhlasila s tvrzením, že plocha Z7 nenavazuje na stávající zástavbu, a popsala vývoj obce jako rozšiřující se kolem zmíněného zemědělského areálu a podél komunikací, nikoli se zahušťující směrem do centra. Tvrdí,

pokračování

že nově vymezené rozsáhlé zastavitelné území Z9 odporuje charakteru obce více než menší citlivá výstavba na jejích pozemcích. Odpůrkyně o jejích námitkách nerozhodla řádně a přezkoumatelně. Navrhovatelka v této souvislosti poukázala na chybné odkazy na starý územní plán z roku 2006, chybějící plnohodnotný test proporcionality, jednostranné posuzování veřejného zájmu i nekritické přejímání stanovisek Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Regionálního pracoviště Správa CHKO České středohoří (dále jen „AOPK“). Domnívá se, že odpůrkyně neprokázala, proč je zeleň na jejích pozemcích natolik významná, aby vylučovala i malorozměrovou obytnou výstavbu. Rovněž namítá nerovné zacházení, neboť jiné plochy v obdobné či „horší“ pozici byly ponechány jako zastavitelné (např. Z2 a Z6), zatímco možnost zastavitelnosti jejích pozemků byla omezena. Připomněla také, že její pozemky jsou napojeny na inženýrské sítě a mají charakter stavebních parcel. Konečně navrhovatelka zpochybnila i proces přijímání územního plánu, zejména nejasnosti v zápisech ze zasedání zastupitelstva, neurčitost příslušného usnesení či nezpůsobilé vypořádání námitek. Tvrdí, že nebylo zřejmé, kdy a v jaké podobě byl územní plán skutečně schválen, že některé námitky nebyly řádně projednány a že hlasování probíhalo způsobem, který neumožnil oddělené rozhodování o jednotlivých bodech.

[5] Krajský soud v rozsudku ze dne 2. 9. 2024, č. j. 142 A 1/2024-53, jímž návrh zamítl, nejprve zdůraznil, že tvorba územního plánu je výrazem práva obce na samosprávu. Obec má široký prostor k rozhodování o tom, jakým způsobem bude její území rozvíjeno, a soud do těchto úvah může zasáhnout jen v případě závažných pochybení nebo excesu. Soud také neposuzuje územní plán v plné šíři, ale jen v rozsahu námitek uplatněných navrhovatelkou.

[6] K námitce nepřezkoumatelnosti krajský soud uvedl, že územní plán ani rozhodnutí o námitkách nejsou nepřezkoumatelné, protože je z nich patrné, jaké argumenty obec, tedy odpůrkyně, zvažovala. Nepřezkoumatelnost se týká jen situací, kdy není možné zjistit obsah nebo důvody rozhodnutí, což zde nenastalo. Obec sice nereagovala na každou jednotlivost v podáních navrhovatelky, ale vypořádala se s podstatou její argumentace, což je v souladu s požadavky na přezkoumatelnost. Krajský soud také odmítl tvrzení, že by obec musela zvlášť odůvodňovat samotnou potřebnost pořízení nového územního plánu. Pořízení územního plánu je projevem samosprávy a nebylo prokázáno, že by načasování procesu pořízení bylo jakkoli motivováno snahou poškodit navrhovatelku. Důvody pro „aktualizaci“ územního plánu ostatně vyplynuly přímo z jeho odůvodnění, zejména z potřeby respektovat novou právní úpravu a nadřazenou územně plánovací dokumentaci.

[7] Dále krajský soud konstatoval, že navrhovatelka v procesu pořizování územního plánu nepředložila žádnou alternativu svého záměru. Po celou dobu trvala na výstavbě deseti rodinných domů v ploše Z7, a až v řízení před soudem začala tvrdit, že by byla možná i jiná, mírnější varianta, tedy stavba jednoho rodinného domu. Odpůrkyně proto neměla povinnost takové nové varianty hodnotit, neboť nebyly v procesu přijímání územního plánu uplatněny. Samotné vypořádání námitek krajský soud považoval za dostatečné. Rozhodnutí o námitkách bylo navíc věcně podloženo: obec srozumitelně popsala veřejné zájmy, které podle ní převážily nad zájmem navrhovatelky, zejména ochranu přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu a kompaktnosti zástavby. Krajský soud rovněž zohlednil, že navrhovatelka ani její právní předchůdce po dlouhou dobu nečinili žádné kroky k realizaci plánované výstavby.

[8] Zvláštní pozornost věnoval krajský soud stanovisku AOPK, které odpůrkyně při rozhodování zohlednila. AOPK je dotčeným orgánem a její odborné závěry navrhovatelka nijak věcně nezpochybnila. Obec z nich proto mohla legitimně vycházet. Argument navrhovatelky, že výstavba by nemohla zasáhnout do krajiny, krajský soud výslovně odmítl jako neudržitelný, tím spíš, že navrhovaný záměr zahrnoval deset rodinných domů umístěných do krajinářsky hodnotné lokality.

[9] K procesním námitkám krajský soud uvedl, že územní plán byl řádně vydán ve formě opatření obecné povahy, i když usnesení zastupitelstva použilo pro jeho označení mírně odlišnou formulaci. Celý proces pořizování přitom jednoznačně probíhal podle stavebního zákona 2006. Ze správního spisu je navíc jasně zřejmé, v jakém znění návrh územního plánu zastupitelstvo odpůrkyně schválilo.

[10] Celkově krajský soud uzavřel, že územní plán i rozhodnutí o námitkách byly vydány v souladu se zákonem, jejich odůvodnění je přezkoumatelné a logické a sledovaný veřejný zájem převážil nad soukromým zájmem navrhovatelky. Návrh na zrušení územního plánu proto nebyl důvodný.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (dále *stěžovatelka*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatelka namítá, že rozsudek krajského soudu stojí na nesprávném právním hodnocení, neboť napadený územní plán byl přijat postupem, který je v rozporu se zákonem.

[13] Odpůrkyně dle stěžovatelky zařadila rozhodnutí o územním plánu na pořad jednání zastupitelstva v rozporu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a samotné rozhodnutí o přijetí (vydání) územního plánu je neurčité a nesplňuje zákonné požadavky.

[14] Stěžovatelka má dále za to, že odpůrkyně o námitkách rozhodla předčasně, neboť po datu 9. 3. 2023 došlo ke změnám územního plánu včetně stanovisek dotčených orgánů, čímž byla stěžovatelce a dalším osobám odňata možnost na nové skutečnosti reagovat.

[15] Krajský soud omezením vlastního přezkumu a zveličením práva na samosprávu zasáhl stěžovatelku v jejím právu na přístup k soudu. Krajský soud omezil svůj přezkum nad zákonný rámec obecně, ale také v konkrétních bodech v neprospěch stěžovatelky. Konkrétně lze poukázat na omezení přezkumu faktického stavu území (a absenci identifikace specifického veřejného zájmu), popř. nedostatek přezkumu postupu odpůrkyně při přijímání územního plánu. Absencí provedení řádného hodnocení přiměřenosti (proporcionality) krajský soud zasáhl do práva na právní kontinuitu územního plánování. Krajský soud vynecháním přezkumu minimalizace zásahu do práv stěžovatelky neprovedl podstatný krok, kterým by mohl poměřovat jednotlivá dotčená práva. Soud tedy postupoval nesprávně a jeho rozsudek je nepřezkoumatelný a neúplný. Krajský soud řádně nehodnotil práva stěžovatelky, odpůrkyně a otázky ochrany přírody a krajiny. Rozsudek, byť je rozsáhlý, se nevypořádává s podstatnými námitkami stěžovatelky. Dále stěžovatelka vytýká

pokračování

soudu přepjatý formalismus. Tvrdí, že soud hledal dílčí nedostatky v jejích námitkách, místo aby věcně posoudil jádro problému. Zároveň ji krajský soud neupozornil na možný neúspěch ve věci, ačkoliv tak měl učinit, jak to vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Výsledkem je podle stěžovatelky překvapivé rozhodnutí, které nevychází ze skutečného stavu pozemků, ale pouze z formálních podkladů.

[16] Pokud stěžovatelka tvrdí, že byla dotčena na svých právech skutečností, že odpůrkyně v územním plánu nezohlednila její práva, uplatní se hodnocení proporcionality (popř. jiný obdobný algoritmus) územního plánu, neboť se jedná o obecně uznávaný způsob pro poměřování vzájemně si konkurujících práv. Bez řádného vyhodnocení proporcionality nelze považovat soudní rozhodnutí za přezkoumatelné. Zdrženlivost ve svém důsledku nemůže vést k vyloučení účinné soudní kontroly; k tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS.

[17] Stěžovatelka má rovněž za to, že krajský soud hodnotil důkazy a skutkový stav jednostranně, a to ve prospěch odpůrkyně, tj. v rozporu se zásadami hodnocení důkazů. Krajský soud postupoval převážně v neprospěch stěžovatelky, jednostranně hodnotil důkazy a tvrzení, včetně rozdělení důkazního břemene, neboť v konečném důsledku nebyla odpůrkyně povinna svá tvrzení dokazovat. Krajský soud nesprávně hodnotil námitky stěžovatelky, jelikož z nich vyvodil chybné závěry, např. že stěžovatelka ve svých námitkách neuvedla některé konkrétní argumenty nebo je uvedla poprvé až v řízení před soudem. Napadený rozsudek je přepjatě formalistický a překvapivý. Ve věci je nezbytné vést další dokazování.

[18] Krajský soud vlastním (sebe)omezením vytváří stav přepjatého formalismu, který je dlouhodobě považován za nežádoucí. V projednávaném případě se přepjatý formalismus projevil vedle širokého sebeomezení soudu v přezkumu také hledáním nejmenších skulinek a chyb námitek (resp. neuvedení konkrétních slov či spojení). Tím krajský soud odůvodňuje, že se nemohl věcí zabývat věcně (s tím stěžovatelka nesouhlasí). Stěžovatelka dále ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 2329/21, má za to, že jí krajský soud neposkytl dostatečný prostor k uplatnění jejích práv, a to zejména prostřednictvím poučení o hrozícím neúspěchu v řízení. Konkrétně se stěžovatelka zabývá např. otázkou, zda jí prokazovaný faktický stav pozemků zdůvodňuje způsob využití pozemků. Rozhodnutí soudu je pro stěžovatelku překvapivé, neboť přehlíží stěžovatelkou prokazovaný skutečný stav pozemků a namísto skutečného stavu odkazuje na formální stanovisko (zejména AOPK). Ústavní soud v přitom uvedeném nálezu dospívá k závěru, že již dříve dovozený zákaz vydávání překvapivých rozhodnutí platí nejen pro civilní soudní řízení, ale i pro správní soudnictví.

[19] Územní plán zasahuje do práva stěžovatelky nepřiměřeným způsobem, a proto je i rozsudek krajského soudu věcně nesprávný, neboť spočívá na nesprávném posouzení právní otázky. V jádru stěžovatelčiny argumentace stojí tvrzení, že došlo k neodůvodněnému a nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva. Podle ní územní plán neprošel testem proporcionality, nebyl identifikován konkrétní veřejný zájem, nebyla hledána mírnější opatření a nebyly zohledněny reálné podmínky v území. Celý proces

tak podle stěžovatelky vede k závěru, že územní plán představuje nezákonné omezení jejího vlastnického práva.

[20] Stanovisko AOPK je vadné a nelze je považovat za nezměnitelné. Krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně dovozuje, že stěžovatelka proti stanovisku AOPK nebrojila. Avšak stěžovatelka se proti němu výslovně vymezila již v námitkách a přinášela argumenty, které vyvracely argumenty stanoviska (zejména skutečná povaha území, absence veřejného zájmu a ochrany hodné zeleně, nedostatek pravomoci AOPK atd.). Krajský soud se nezabýval oprávněností AOPK zasahovat do práva na rodinnou výstavbu v obci. Sama odpůrkyně měla nejdříve zájem ponechat pozemky stěžovatelky ve stavu obdobném původnímu územnímu plánu, avšak po vyjádření AOPK začala hledat zástupné důvody pro změnu svého postoje.

[21] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem, že během pořizování územního plánu nevyvíjela snahu pozemky zastavět. Tvrdí, že správní spis dokládá pravý opak: opakovaně podávala námitky, nechala zpracovat projektovou dokumentaci, získala závazná stanoviska, řešila studnu, účastnila se jednání zastupitelstva a pracovala na údržbě pozemku. Podle ní tedy krajský soud vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu.

[22] Další námitka se týká posouzení variant řešení. Stěžovatelka zdůrazňuje, že pořizovatel územního plánu má povinnost hodnotit různé varianty zásahu do území a hledat mírnější řešení. Tvrdí, že závěr soudu, podle něž alternativy nenavrhl, je chybný – jednak varianty nabízela, jednak odpovědnost za jejich posouzení leží primárně na obci, nikoli na jednotlivém vlastníkovi.

[23] „*Materiální oprávnění*“ AOPK stěžovatelka zpochybňovala již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zásahy do přírody a krajiny ve IV. zóně CHKO jsou navíc předvídané, jelikož z povahy věci se jedná o území „*zcela pozměněné ekosystémy a části krajiny. Jedná se zejména o souvisle zastavěná území, intenzivně obhospodařované velké cecky zemědělských pozemků.*“

[24] Stěžovatelka upozorňuje, že chybějící identifikace veřejného zájmu způsobuje vadu územního plánu v návaznosti na vady stanoviska AOPK (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).

[25] Krajský soud v bodě 63 rozsudku sděluje, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno k prokázání („*nedoložila*“), že na dotčených pozemcích se nenachází krajinářsky významná zeleň. Uvedené je pro stěžovatelku překvapující, neboť neměla možnost se k tomu vyjádřit. Krajský soud bere za prokázané, že mělo dojít ze strany stěžovatelky v mezidobí k vykácení náletové zeleně. Dále soud nepochybně snímky z aplikace mapy.cz či předloženou fotodokumentaci, přesto se k otázce krajinářsky významné zeleně staví zády a bez upozornění se přiklonil ke stanoviskům, která neobsahují žádnou dokumentaci skutečného stavu. Stěžovatelka proto navrhuje, aby bylo provedeno místní šetření a zadáno zpracování znaleckého posudku k posouzení, zda se na dotčených pozemcích nachází významná zeleň, jako podklad k následnému právnímu posouzení, zda se jedná i o krajinářsky významnou zeleň. Stěžovatelka v tomto směru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, který se mj. vyjadřuje

pokračování

k rozdělení břemene tvrzení a důkazního břemene mezi účastníky: „[P]okud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. [...] Stejně tak je nepřípustné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační. Nejedná se přitom o situaci, kdy by měl soud hodnotit otázky, ke kterým se odpůrce v procesu územního plánu nevyjádřil. Odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí o námitkách předestřel. Právě ve vztahu k těmto důvodům je třeba zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území.“ Stěžovatelka je přesvědčena, že přítomnost krajinářsky významné zeleně musí prokazovat odpůrkyně.

[26] Stěžovatelka navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[27] Odpůrkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti shoduje s názorem krajského soudu a navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[28] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

Nepřezkoumatelnost

[30] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek.

[31] K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů či nesrozumitelnosti se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Těmto požadavkům napadený rozsudek krajského soudu dostál.

[32] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Subjektivní nesouhlas stěžovatele (stěžovatelky) s postupem v řízení či s důvody rozhodnutí proto nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Krajský soud se dostatečným a vyčerpávajícím způsobem zabýval předmětem sporu. Poukázal přitom na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Argumentace krajského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž jeho závěry mají oporu jak ve spisovém materiálu, tak v relevantní právní úpravě. Z napadeného rozsudku jsou seznatelné úvahy krajského soudu, že z něj zřejmé, z jakých důvodů považoval námitky stěžovatelky za nedůvodné a liché, a z jakých důvodů návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Krajský soud identifikoval rozhodná skutková zjištění, vysvětlil své právní závěry a reagoval na zásadní argumentaci navrhovatelky. To, že krajský soud explicitně neprovedl test proporcionality v jednotlivých krocích, nečiní jeho odůvodnění nepřezkoumatelným, neboť jeho úvahy obsahují všechny prvky tohoto testu a z odůvodnění je zřejmé, že se otázkou zásahu do vlastnického práva zabýval z hledisek vhodnosti, potřeby i přiměřenosti, jak bude uvedeno níže.

[33] Za nepřezkoumatelné nelze rovněž považovat návrhem napadené opatření obecné povahy. Odpovídá judikatuře správních soudů (obecně k přezkoumatelnosti opatření obecné povahy srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 As 297/2019-49, č. 4129/2021 Sb. NSS, ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 8. 2024, č. j. 5 As 312/2022-30). Odpůrkyně postupovala v souladu s příslušnou právní úpravou, popsala, z jakého důvodu přistoupila k úpravě poměrů v území. Své závěry opřela především o vydaná závazná stanoviska k otázkám, které byly v procesu přijímání a schválení změny územního plánu rozhodné.

[34] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatelky, že rozsudek postrádá adekvátní skutková zjištění a právní posouzení přezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. I krajský soud zdůraznil, že nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, které je nesrozumitelné nebo nedostatečně odůvodněné. Ani podle názoru krajského soudu napadené opatření obecné povahy takovou vadou netrpí. Je skutečností, že se krajský soud nevěnoval každému jednotlivému poukazu na nepřezkoumatelnost samostatně, avšak není jeho povinností vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavněkonformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

[35] Odkaz na náleze Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 2329/21, je v nyní posuzované věci nepřiléhavý. Ústavní soud zde upozorňuje, že soudy nesmí *omezovat rozsah úspěchu* ve věci, aniž by navrhovatele na riziko předem neupozornily. Ústavní soud ve svém nálezu mluví na situace, kdy soud zamýšlí omezit rozsah vyhovění návrhu jinak, než navrhovatel předpokládal (stěžovatelka v případě, který řešil Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu, podala návrh na zrušení všech rozporovaných regulativů obecně, krajský soud ale zrušil regulativy jen pro některé její pozemky, což představovalo zásadně

pokračování

odlišný způsob vyhovění návrhu, který nebylo možné předvídat). V nynější věci však situace podobná té, kterou posuzoval Ústavní soud v daném nálezu, nenastala. Rozsah návrhu byl zcela zřejmý. Zároveň se rozsudek krajského soudu nepohyboval mimo rámec návrhových bodů ani mimo předvídatelnou argumentační linii, proto nebylo povinností soudu zvláště upozorňovat na právní úvahy, které jsou v judikatuře stabilně přítomné (zejm. zásada racionality plánování, široká diskrece obce při tvorbě územního plánu a limity soudního přezkumu). O překvapivé rozhodnutí se tedy nejedná (nad rámec věci NSS odkazuje na své rozsudky ze dne 24. 5. 2024, č. j. 3 As 55/2023-44, body 28 až 41, a ze dne 28. 8. 2025, č. j. 2 As 25/2025-32, body 16 a 17, v nichž se v rámci ústavněprávního justičního dialogu vymezil proti správnosti závěrů vyjádřených v nálezu sp. zn. III. ÚS 2329/21 ohledně otázky poučovací povinnosti soudu a aplikovatelnosti § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, na řízení před správními soudy; viz také odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka k danému nálezu).

Omezený rozsah přezkumu a související námitky

[36] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Toto ustanovení, vztahující se na řízení o návrzích na zrušení opatření obecné povahy, je obdobou úpravy jiných typů řízení ve správním soudnictví. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá rozhodnutí *v mezích žalobních bodů*. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud *vázán důvody kasační stížnosti*. Přitom obdobná ustanovení by měla být vykládána obdobným způsobem, umožňuje-li to povaha daných řízení. V daném případě to znamená, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, „[p]o novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 soudního řádu správního). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS“. Rozsah a důvody návrhu tak vymezují prostor pro přezkum opatření obecné povahy krajským soudem a zprostředkovaně pak i rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu.

[37] Zásada vázanosti správních soudů důvody návrhu (žaloby) odráží účel a princip fungování správního soudnictví. Úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonitosti“ aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 9).

[38] S výhradou závěrů uvedených v bodě [35] výše proto není povinností krajského soudu dále vyzývat žalobce (navrhovatele), aby svoji žalobní (návrhovou) argumentaci doplnil či zpřesnil, ani aby doplnil skutková tvrzení. Úlohou správního soudu není domýšlet za žalobce (navrhovatele) argumentaci ani odhadovat, jak byly jednotlivé námitky myšleny. A nelze ani po správním soudu požadovat, aby vždy upozorňoval na možný neúspěch ve věci.

[39] Krajský soud se zabýval všemi námitkami, které stěžovatelka v návrhu na zrušení opatření obecné povahy vznesla. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nepostupoval dle tzv. algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy (k tomu viz bod [36] shora). Zároveň se vyjádřil k tomu, proč v některých aspektech přistoupil k omezenému posouzení proporcionality napadeného územního plánu (srov. body 60 a 61 napadeného rozsudku) a současně neprovedl test proporcionality v jednotlivých krocích (potažmo podle jednotlivých kritérií), jak vyplývá z judikatury (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94). Přesto v tom nelze shledat pochybení, neboť implicitně krajský soud proporcionality (přiměřenost) vyhodnotil tím, že vypořádal jednotlivé námitky stěžovatelky.

[40] Krajský soud správně dovodil, že důvody pro přijetí nového územního plánu odpůrkyně řádně vysvětlila. Důvodem byla jednak změna právní úpravy (změny, které přinesl stavební zákon 2006 oproti stavebnímu zákonu 1976) a jednak to, že v mezidobí byla vydána nadřazená územně plánovací dokumentace (Politika územního rozvoje, Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje), která klade vyšší důraz na ochranu přírody a krajiny a územní plán obce s ní musí být v souladu (v této souvislosti není rozhodné, že s ohledem na svoji obecnou a koncepční povahu se tato nadřazená územně plánovací dokumentace nezabývá přímo pozemky stěžovatelky, důležitý je naopak jejich celkový akcent na ochranu životního prostředí). *Vhodnost a potřebnost* (jakožto kritéria posuzování proporcionality omezení práva – zde vlastnického práva stěžovatelky) změny využití pozemků stěžovatelky jasně plyne zejména ze stanoviska AOPK ze dne 6. 8. 2019 a také z urbanistické koncepce obce (srov. např. také stanovisko AOPK se souhlasem s vypořádáním námitek a vyhodnocením připomínek ze dne 8. 12. 2022 či zápis z jednání ze dne 24. 8. 2020 konaného na Městském úřadě Litoměřice, „*Projednání ÚP Miřejovice – dohoda se Správou CHKO České středohoří*“). Zde Nejvyšší soud odkazuje zejména na body 65 až 70 rozsudku krajského soudu, se kterými se ztotožňuje. Z rozsudku krajského soudu tedy viditelně plyne i to, že zvolená úprava území nebyla vůči stěžovateli nijak diskriminační.

[41] Krajský soud se nezapomněl vyjádřit ani k dotčení vlastnického práva stěžovatelky (viz body 80 až 82). Krajský soud rovněž v bodech 81 a 82 svého rozsudku také jasně definoval veřejné zájmy na ochraně přírody, krajiny, krajinného rázu a zemědělského půdního fondu a na udržitelném rozvoji území v souladu se zvolenou urbanistickou koncepcí, které i ve svém souhrnu převážily nad soukromým zájmem navrhovatelky vystavět na svých pozemcích, resp. v ploše Z7, deset rodinných domů, tedy provést zástavbu v podobě, jakou stěžovatelka prezentovala v procesu přijímání územního plánu. V tomto smyslu tedy krajský soud provedl také *porovnání* závažnosti v kolizi stojících práv a (veřejných) zájmů, jakožto třetí kritérium testu proporcionality.

[42] Nejvyšší správní soud ostatně opakovaně konstatuje, že vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, neboť „*princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného) [...] Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření ‚závazné správní praxe‘ – tím*

pokračování

by byla popřena sama podstata územního plánování“ (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS). S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů. Stěžovatelka si proto měla být vědoma možnosti, že v budoucnu nemusí být možné dotčené pozemky zastavět, neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá. Nelze spolu s krajským soudem nezmínit, že stěžovatelka měla (popř. její právní předchůdce) v nyní projednávaném případě dostatek času, aby plánovanou výstavbu realizovala, přesto však přistoupila k prvním krokům k výstavbě až poté, co se dozvěděla o plánované změně v územním plánu (to se týká všech kroků, které stěžovatelka vypočítává na s. 8 kasační stížnosti). Pozemky přitom byly podle územního plánu z roku 2006 určeny k zastavení již řadu let.

[43] Nic na uvedeném nemění ani skutečnost, že stěžovatelka již disponovala kladným stanoviskem odboru územního rozvoje, úřadu územního plánování, Městského úřadu Litoměřice MULTM/0049212/23/ROZ/IPe. Je tomu tak proto, že městský úřad posuzoval situaci podle „starého“ územního plánu. Legitimní očekávání možnosti budoucí výstavby (resp. existenci práva nabytého v dobré víře) by zakládalo až příslušné rozhodnutí, např. vydání územního souhlasu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, bod 38, či ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019-37, bod 38). K tomu však nedošlo.

[44] Krajský soud respektoval široký prostor obce pro rozhodování o využití území. Odpůrkyně prokázala legitimní cíl regulace, a to potřebu ochrany krajinného rázu a dodržení urbanistické koncepce obce, přičemž její opatření nebylo zjevně excesivní. Navrhovatelka neunesla břemeno tvrzení ohledně možných alternativ, ze kterých by bylo možné dovodit, že obec mohla zvolit mírnější prostředky. Není posláním správního orgánu, který vydává opatření obecné povahy, domýšlet za stěžovatelku všechny možné alternativy. Naopak je na stěžovatelce, aby aktivně bránila svá práva a tvrdila všechny rozhodné skutečnosti a možnosti k ochraně svých práv. Krajský soud proto nepochybil, když dospěl k závěru, že zásah do vlastnického práva navrhovatelky nebyl nepřiměřený. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že není pravdivé tvrzení stěžovatelky, že ve svých námitkách ze dne 19. 4. 2022 opakovaně zmínila termín „alternativa“, resp. vznesla otázku možnosti alternativních řešení. Formulace, které stěžovatelka cituje v kasační stížnosti, totiž nepocházejí z jejích námitek, ale z námitek jiné osoby, byť zastoupené stejným právním zástupcem (nadto se dané námitky ohledně možných alternativ drží poměrně „zkrátka“, resp. v poměrně nekonkrétní rovině, kdy hmatatelněji zmiňují toliko *„zachování stromů, které skutečně mají krajinářský význam a ve zbytku nezasahovat do vlastnického práva“*). K tomu ostatně Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na bod 34 napadeného rozsudku, kde se krajský soud s danou problematikou zcela korektně vypořádal.

[45] Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani s námitkami týkajícími se toho, že se krajský soud nesprávně vypořádal s otázkou urbanistické koncepce obce, tedy že *„urbanistické cíle jsou uplatňovány jen vůči“* stěžovatelce, zatímco jsou v obci vymezeny jiné zastavitelné plochy (zejména Z2 a Z6), které jsou svými parametry a umístěním srovnatelné s bývalou plochou Z7. Stěžovatelka totiž v kasační stížnosti nereflexuje podrobné odůvodnění krajského soudu a v podstatě setrvává na argumentech, které uváděla již v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Krajský soud se však danými námitkami velmi podrobně zabýval, a to i za pomoci grafického znázornění situace v obci

(body 65 až 75 napadeného rozsudku). Kromě detailního vyličení toho, jakými směry a způsoby se obec rozvíjí (z čehož se původní plocha Z7, která se skutečně nachází mimo směr a koncepci rozvoje obce, vymyká), přičemž napadený rozsudek obsahuje také zaměření se na jednotlivé stěžovatelkou zmiňované plochy, doplnil krajský soud, že výstavba mj. i na plochách Z2 a Z6 je podmíněna zpracováním územní studie, která ve smyslu § 30 odst. 1 stavebního zákona 2006 má možnost využití území dále prověřit (bod 71 rozsudku krajského soudu). Nelze tak hovořit o tom, že by stěžovatelka byla územním plánem nějak „diskriminována“, resp. že by odpůrkyně k ploše, v níž stěžovatelka vlastní pozemky, bezdůvodně přistupovala odlišným způsobem než k jiným plochám.

[46] Jak k tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, tak k otázce mezi přezkumem územních plánů a požadavků na jejich vlastní přezkoumatelnost Nejvyšší správní soud souhrnně konstatuje, že se krajský soud pohyboval v mantinelech, které jsou vymezeny pro přezkum opatření obecné povahy, přičemž v daném kontextu řádně zhodnotil otázku vypořádání stěžovatelčiných námitek ze strany odpůrkyně.

[47] Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá apel na určitou zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva (kraje či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.

[48] Obecně platí, že vlastník pozemku nemá právo na to, aby bylo v novém územním plánu zachováno dosavadní funkční vymezení pozemku. Současně je však třeba vlastníky dotčených pozemků chránit před nesprávnými, iracionálními či svévolnými změnami územního plánu. Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že „z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsání rozhodování odehrává, a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích“ (rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42, nebo ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, bod 30). Jinak řečeno, úkolem soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování (viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-35, bod 13), nikoliv určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. (viz rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, bod 44, ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, bod 39).

[49] Obdobné platí i pro zdrženlivost soudního přezkumu, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání námitek vlastníka pozemku uplatněných proti územnímu plánu. Požadavky na takové vypořádání nesmí být přemrštěné, jinak by se totiž jednalo o přepjatý formalismus, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a nepřipustně zasahoval

pokračování

do samotného práva na samosprávu (viz výše uváděný náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[50] Nejvyšší správní soud však také připomíná, že pokud vlastník dotčených pozemků proti územnímu plánu vznese námitky, je povinností pořizovatele územního plánu na tyto námitky adekvátně reagovat a zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Je totiž třeba rozlišovat mezi odůvodněním samotného územního plánu a odůvodněním rozhodnutí o námitkách. Zatímco odůvodnění územního plánu může být do určité míry obecné, neboť lze jen stěží požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny odlišné nároky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79: *„Jakkoliv je odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění územního plánu, jedná se o jeho autonomní část a jsou na ně kladeny odlišné nároky, než na jiné části odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost vyplývá z podstaty námitek, které jsou reakcí na navrženou podobu územního plánu, jejíž zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (ohledně požadavků na obsah odůvodnění územního plánu srov. § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).“*

[51] Nejvyšší správní soud se zabýval i požadavkem na rozsah, respektive podrobnost takového odůvodnění. To je přímo odvislé od procesní aktivity dotčených osob, resp. podrobnosti a kvality jejich námitek (viz rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-42, bod 10 a násl.). Přitom platí, že čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecněji může být i odůvodnění jejich zamítnutí v územním plánu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 237/2016-33, bod 13. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud též uvedl, že *„jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Své povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závažnosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje. Je jistě chybou, když odpůrce toto odůvodnění nevztáhne výslovně k podané připomínce, správní soud nicméně může důvody pro vypořádání připomínky nalézt v jiných částech územního plánu.“*

[52] V již citovaném rozsudku č. j. 5 As 94/2015-79 Nejvyšší správní soud dále uvedl, že na rozhodnutí o námitkách jsou přiměřeně jeho povaze kladeny srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu: *„V případě, kdy někteří vlastníci dotčených nemovitostí podají proti navrženému řešení konkrétní námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), byly tyto námitky v jejich konkrétní podobě také přezkoumatelným způsobem vypořádány, a to v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu, na nějž v této souvislosti navrhovatel důvodně odkazoval (srov. též § 54 odst. 4 stavebního zákona). Lze souhlasit s krajským soudem, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející též z § 174 odst. 1 správního řádu jsou na rozhodnutí o námitkách v tomto smyslu kladeny (přiměřeně jeho povaze) srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu dle § 68 odst. 3 správního řádu.“*

[53] Z citované judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu tedy plyne, že mezi právem obce na samosprávu, respektive požadavkem na zachování funkčnosti územního plánování, a zájmy vlastníků pozemků dotčených územním plánem musí

existovat určitá rovnováha. Ta se projevuje konkrétně požadavkem na srozumitelné a odůvodněné vypořádání námitek vznesených proti územnímu plánu. Míra a rozsah odůvodnění se bude vždy lišit případ od případu podle obsahu námítky a procesní aktivity toho, kdo proti územnímu plánu brojí. Třebaže platí, že v takovém případě jsou požadavky na odůvodnění územního plánu srovnatelné s požadavky stanovenými správním řádem na odůvodnění správního rozhodnutí, je třeba vždy zkoumat, zda nejsou v konkrétním případě takové požadavky přemrštěné a nevykazují znaky přepjatého formalismu.

[54] Jak přitom vyplývá z výše uvedených principů, jakož i z dalšího odůvodnění tohoto rozsudku, rozhodnutí krajského soudu, jakož i samotné napadené opatření obecné povahy, těmto východiskům dostalo.

Nemožnost se seznámit s úpravami územního plánu

[55] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí ani s námitkou, že stěžovatelka nemohla reagovat na změny učiněné v návrhu územního plánu. Ze správního spisu vyplývá, že byla dne 2. 11. 2023 vydána a řádně oznámena veřejná vyhláška o konání opakovaného veřejného projednání o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu Měřejovice s možností podání námitek a připomínek do dne 13. 12. 2023 (viz písemnosti pod č. 97 a 98 správního spisu). Dle prezenční listiny se stěžovatelka opakovaného projednání nezúčastnila.

[56] Navrhovaná změna územního plánu byla zveřejněna řádným postupem podle stavebního zákona 2006, včetně možnosti podat námítky a připomínky. Navrhovatelka tak měla reálnou možnost se s obsahem změny seznámit a nijak neprokázala, že by postup pořizovatele či obce trpěl vadami, které by bránily přístupu k informacím o stavu projednávání věci.

Stanoviska orgánu ochrany přírody

[57] Jak správně uvedl krajský soud, AOPK měla pravomoc k tomu, aby se jako dotčený orgán v procesu přijímání územního plánu vyjadřovala k otázkám týkajícím se ochrany přírody, krajiny a krajinného rázu. To, že orgány ochrany přírody primárně sledují zájem odlišný od územního plánování v úzkém slova smyslu, je samozřejmé; dochází tak k ochraně příslušných dílčích veřejných zájmů. Z logiky věci se pak ochrana zájmů, která je těmto orgánům svěřena, promítá i do územního plánování; v širším smyslu se tedy ochranou příslušných veřejných zájmů procesu územního plánování také účastní. Pokud by tomu tak nebylo, nemělo by ani smyslu, aby v procesu územního plánování, resp. přijímání územního plánu, vůbec byly dotčenými orgány. Proto nejsou důvodné námitky stěžovatelky o nedostatku „materiálního oprávnění“ AOPK ve věci. Ostatně i kdyby zůstaly pozemky stěžovatelky v zastavitelném území, které se nachází na území CHKO (i když „jen“ IV. zóně), byl by pro výstavbu domů zapotřebí souhlas orgánu ochrany přírody.

[58] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že pouhé konstatování stěžovatelky, že se na jejích pozemcích nenachází krajinářsky významná zeleň, není nijak dostatečně konkrétní námitkou, kterou by se orgán přijímající územní plán měl v tomto případě detailně zabývat a kvůli tomu přehodnocovat posouzení této otázky

pokračování

ze strany dotčeného orgánu. Šlo pouze o vyjádření nesouhlasu s hodnocením provedeným odbornými orgány.

[59] Nejvyšší správní soud také doplňuje, že z pohledu posuzování kolize veřejného a soukromého zájmu stěžovatelka až v řízení před správními soudy prezentuje situaci tak, že jí šlo „o výstavbu rodinného domu pro její dožití“. Takto omezený požadavek na zastavitelnost území stěžovatelka nepředestřela odpůrkyni v procesu přijímání územního plánu a ta se tak přirozeně zabývala námitkami týkajícími se výstavby deseti rodinných domů v ploše Z7 (viz např. námitky stěžovatelky z 19. 4. 2022). V tomto smyslu také hodnotila podobu střetu soukromého zájmu na výstavbě a veřejného zájmu, resp. veřejných zájmů.

Další námitky

[60] Krajský soud se dostatečně vyjádřil i k námitkám vedení plynovodu a absenci označení územního plánu jakožto opatření obecné povahy.

[61] Vedení plynovodu nemá žádný vliv na nyní posuzovanou věc. V kasační stížnosti sama stěžovatelka uvádí, že s jeho zbudováním nemá nic společného. Nešlo tedy o žádný krok vedoucí k výstavbě rodinných domů (k tomu srov. bod 76 napadeného rozsudku).

[62] Otázka označení územního plánu jako opatření obecné povahy ze strany odpůrkyně při jeho vydání také není nijak podstatná. I z jednání stěžovatelky (podání připomínek, námitek a konečně i návrhu na zrušení územního plánu), je zřejmé, že zcela jednoznačně věděla, o jaký správní akt se jedná. Jak uvedl i krajský soud, proces vedoucí k přijetí územního plánu proběhl dle zákonných podmínek pro přijetí opatření obecné povahy (podrobně viz zejména body 45 až 52 napadeného rozsudku).

[63] Nejvyšší správní soud doplňuje, že ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s. Nepovažoval přitom za potřebné ve věci provádět stěžovatelkou zmiňované místní šetření či nechat vypracovávat znalecký posudek. Takový návrh ostatně stěžovatelka mohla vznést již v řízení před krajským soudem. Nadto by takové dokazování nemohlo ve věci přinést nic relevantního. To s ohledem na vlastní rozhodovací důvody, kdy zvolená urbanistická koncepce jednoznačně plyne z odůvodnění územního plánu. Dále také s přihlédnutím k vypořádání námitek, popř. k dalším podkladům, které jsou součástí správního spisu, resp. s ohledem na skutkový stav, jak jej konstatoval krajský soud, přičemž odpůrkyně se pohybovala v mezích své diskrece opřené mj. o její právo na samosprávu.

IV. Závěr a náklady řízení

[64] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[65] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Plně úspěšné odpůrkyni

Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro samostatné pořízení územního plánu, ani pro svou obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně, a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). V řízení o kasační stížnosti se jednalo o odměnu advokáta za jeden úkon právní služby: sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, tj. 1 × 4 620 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 5 a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 1 × 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, opět ve znění účinném od 1. 1. 2025) navýšenou o částku 1 064,70 Kč připadající na DPH. Náklady řízení o kasační stížnosti tak v případě odpůrkyně představují celkovou částku ve výši 6 134,70 Kč. Stěžovatelka je proto povinna odpůrkyni k rukám jejího advokáta uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 6 134,70 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. prosince 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu