



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **Český bytový fond s. r. o.**, se sídlem Davídkova 2476/48, Praha 8, zastoupená JUDr. Pavlem Širokým, advokátem se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy**, se sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy, zastoupené advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D., se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti: **M. B.**, zastoupená advokátem JUDr. Mgr. Lukášem Váňou, Ph.D., se sídlem Teplého 2786, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2025, č. j. 54 A 78/2024-149,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo usneseními ze dne 13. 9. 2023, č. 6/5/2023 a č. 7/5/2023, opatření obecné povahy, jímž se provádí změna č. 3 územního plánu. Navrhovatelka vlastní v katastrálním území K. n. Č. pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, dotčené touto změnou. Pozemky jsou zahrnuty do plochy smíšeně obytné, v níž byl původně platný regulativ maximální zastavěnosti v podílu 50 % shora označenou změnou územního plánu o 10 % snížen a o týž podíl pak navýšen minimální limit zastoupení zeleně.

[2] Navrhovatelka je přesvědčena, že změnou územního plánu došlo jednak ke snížení tržní hodnoty pozemku, jednak nová regulace omezuje její možnosti s pozemkem nakládat. Proto tuto změnu (dále jen „opatření“) napadla u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) a domáhala se jejího zrušení. V návrhu namítala, že opatření bylo přijato zcela účelově s cílem zabránit realizaci jejího stavebního záměru, jehož povolení Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) jako odvolací správní orgán potvrdil nejprve rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022. Po zrušení tohoto rozhodnutí rozsudkem krajského soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 51 A 61/2022-107, krajský úřad rozhodl stejným způsobem znovu. Jeho poslední rozhodnutí ze dne 2. 4. 2024, č. j. 009460/2024/KUSK (dále jen „společné povolení“) bylo ovšem opět napadeno u krajského soudu žalobou.

[3] V řízení o zrušení opatření obecné povahy navrhovatelka podepřela svá tvrzení o účelovosti postupu odpůrce obsahem zápisů ze zasedání zastupitelstva města z roku 2021. Z nich plyne, že zastupitelstvo se od počátku stavělo proti stavebnímu záměru a hledalo cesty, jak zabránit jeho realizaci. Ačkoli přijaté opatření zdůvodnilo potřebou sladit jeho obsah s novými požadavky politiky územního rozvoje na boj proti suchu, byl tento důvod pouze záminkou. Většina přijatých změn územního plánu ostatně s bojem proti suchu nesouvisí. Navrhovatelka rovněž poukazovala na vyjádření zastupitelů v obecním periodiku, jež snahu využít všech dostupných prostředků k odvrácení stavebního záměru dokumentují. Obdobně se k záměru vyjadřovala také rada města. Navrhovatelka také namítala, že zastupitelstvo schválením opatření překročilo svou působnost. O přípustnosti realizace určitého stavebního záměru je totiž oprávněn rozhodnout pouze stavební úřad. Napadené opatření změnilo podmínky využití konkrétního pozemku, nesplňuje proto materiální znaky opatření obecné povahy. Podle navrhovatelky je proto napadené opatření nicotné a jeho vydání je výsledkem zneužití práva. Nadto nebylo opatření řádně odůvodněno, ačkoli závažně zasahuje do vlastnického práva k dotčeným pozemkům a jako takové je podle navrhovatelky nepřezkoumatelné.

[4] Krajský soud návrh shora označeným rozsudkem jako nedůvodný zamítl. Předně neshledal, že by napadené opatření trpělo nicotností. Zdůraznil, že závažnost vad správních úkonů se posuzuje podle jejich intenzity. Nutným znakem nicotnosti je přitom také její zjevnost. V tomto ohledu poukázal na závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57. Krajský soud nesouhlasil s hodnocením navrhovatelky, podle něhož je napadené opatření obsahově územním rozhodnutím. Přijatý regulativ zastavěnosti pozemku se totiž vztahuje vedle jejích pozemků také na celou řadu dalších pozemků zařazených do stejně vymezených ploch. Stran obecných podmínek přezkumu opatření obecné povahy krajský soud uvedl, že úlohou soudů je bránit jednotlivce před excesy územního plánování, nikoliv územní plány dotvářet.

pokračování

Skutečnost, že na základě nyní přezkoumávaného opatření může být do budoucna znovu rozhodováno o umístění a povolení předmětné stavby v důsledku případného opětovného zrušení stávajícího povolení, nemá na posouzení jeho zákonnosti vliv. Názory, které k záměru vyjadřovali zastupitelé města, jsou legitimním projevem nesouhlasu a jako takové je nelze ztotožňovat se zneužitím práva. Pro posouzení zákonnosti opatření jsou nadto klíčové formální úkony orgánů obce. Krajský soud se dále věnoval otázce proporcionality napadeného opatření. Konstatoval, že podmínkou věcného soudního přezkumu této otázky je předchozí projednání navrhovatelem uplatněných námitek v procesu pořizování změny územního plánu. V daném případě však navrhovatelka námitky proti návrhu opatření nepodala, ačkoli jí v tom nic nebránilo. Navrhovatelka tak nedala odpůrci v rámci procesu pořizování změny územního plánu příležitost se k jejím výhradám vyjádřit. Námitkou nedostatku proporcionality se proto krajský soud nemohl zabývat. Procesní pasivita navrhovatelky pak nutně vedla i k větší obecnosti odůvodnění napadeného opatření, v němž byly vypořádány pouze námitky dotčených osob, jež svá práva v procesu schvalování opatření aktivně bránily.

[5] Návrhový bod, v němž navrhovatelka namítala rozpor postupu odpůrce s ustanovením § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (účinného do 31. 12. 2023, dále jen „stavební zákon“), pak krajský soud posoudil jako opožděně uplatněný, neboť jej navrhovatelka uplatnila teprve v rámci repliky k vyjádření odpůrce. Namítanou vadu přitom soud nepovažoval za nedostatek, k němuž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[6] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby kasační soud rozsudek zrušil a prohlásil současně napadené opatření nicotným, in eventum aby současně s rozsudkem zrušil i opatření. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud nenašel důvody pro tento postup, navrhla stěžovatelka, aby byl napadený rozsudek pouze zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka je předně přesvědčena o nicotnosti opatření. Nesouhlasila s tím, jak se s touto námitkou vypořádal krajský soud. Poukázala v této souvislosti na písemnost městského úřadu odpůrkyně, předloženou již v řízení před krajským soudem, v níž městský úřad potvrzuje, že stěžovatelčin stavební záměr je jediným záměrem v řešené ploše, jehož se změna územního plánu skutečně dotkla. Napadené opatření je podle ní zastřeným územním rozhodnutím, což dokumentuje v něm užívaný pojem *stavební pozemek*, který do terminologie územního plánování nepatří.

[8] Rozsudek krajského soudu je dále podle stěžovatelky nepřezkoumatelný, neboť se dostatečně nezabýval namítanými nedostatky odůvodnění opatření a sám nenabídl plnohodnotnou argumentaci podporující jím přijaté závěry. Povinnost opatření řádně odůvodnit přitom plyne přímo ze zákona a nezávisí na tom, zda byly v procesu jeho vydání uplatněny námitky. Stěžovatelka v této souvislosti citovala z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 5/2013-122, podle něhož doposud nebyla

otázka nároků na rozsah odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou dostatečně řešena. Z odkazovaného rozhodnutí nadto plyne, že na řádné odůvodnění opatření obecné povahy nelze rezignovat jen proto, že se dotčená osoba nebránila proti návrhu opatření obecné povahy námitkami. Tento nedostatek se může projevit pouze ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, nikoli však v odůvodnění opatření obecné povahy jako celku. Z odůvodnění opatření nijak neplyne, proč odpůrce přistoupil ke změně regulativů právě ve zvoleném rozsahu.

[9] Stěžovatelka také polemizovala se závěrem krajského soudu, podle něhož nelze v přijetí opatření spatřovat projev odpůrcovy libovůle či zneužití práva. Doplnila, že úředně deklarovaný účel přijetí změny územního plánu, tj. ochrana proti suchu, nebyl v komplexním odůvodnění opatření vůbec zmíněn. Nesouhlasila rovněž se závěrem krajského soudu, podle něhož lze skutečnou vůli odpůrce posuzovat jen podle jeho formálněprávních úkonů. Takový přístup je podle ní příliš formalistický. V této souvislosti argumentovala právní úpravou výkladu právního jednání, obsaženou v § 556 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Při posuzování zákonnosti opatření je pak analogicky třeba zohlednit i to, co jeho schválení předcházelo a jak se ke stavebnímu záměru stěžovatelky stavěli jednotliví zastupitelé. Nesprávným se v této souvislosti jeví také závěr krajského soudu, podle něhož by ke zrušení společného povolení nemohlo dojít z důvodů spojených s nyní přezkoumávaným opatřením.

[10] Závěr krajského soudu o nepřipustnosti zkoumání otázky proporcionality opatření obecné povahy nadto neplatí absolutně. Stěžovatelka v tomto směru poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, podle něhož je pořizovatel územního plánu v případě zcela zjevného zásahu do vlastnického práva dotčené osoby povinen tento zásah odůvodnit bez ohledu na to, zda vůči němu byly uplatněny námitky. Nepodání námitek rovněž nelze klást k tíži dotčené osoby, pokud je pro ni obsah změny územního plánu nepředvídatelný. Taková situace nastala právě v projednávaném případě. Krajský soud dále pochybil, pokud neprovedl důkaz výsledkem stěžovatelkou označených osob. Tím měl být zjištěn průběh a obsah schůzky mezi zástupci odpůrce a stěžovatelky, proběhlé v listopadu roku 2024. Mělo na ní zaznít, že účelem opatření bylo toliko zabránit realizaci stavebního záměru stěžovatelky. Krajský soud rovněž pochybil, pokud jako opožděnou posoudil námitku nezákonného schválení opatření ve zkráceném režimu podle § 55a stavebního zákona.

[11] Podáním ze dne 7. 7. 2025 stěžovatelka kasační stížnost doplnila. Konstatovala zde, že po podání kasační stížnosti krajský soud rozsudkem ze dne 16. 6. 2025, č. j. 51 A 36/2024-168, zrušil společné povolení, a věc byla vrácena krajskému úřadu k dalšímu řízení. Krajský soud v tomto případě odůvodnil nutnost zrušení rozhodnutí skutečností, že v něm krajský úřad nezhodnotil soulad s opatřením, které je předmětem posouzení v nynějším řízení o kasační stížnosti. Uvedené je ovšem v příkrém rozporu s odůvodněním rozsudku, který je posuzován v projednávané kasační věci. V něm totiž krajský soud uzavřel, že případné zrušení společného povolení nemůže nastat z důvodů spojených s předmětným opatřením.

[12] Odpůrce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v rozsahu jeho napadení a uplatněných důvodů kasační stížnosti.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Kasační soud předně podrobil napadený rozsudek posouzení, zda není nepřezkoumatelný. Platí totiž, že by případná existence vad stanovených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. bránila věcnému přezkumu dalších kasačních námitek.

[16] Stěžovatelka v této souvislosti namítala, že se krajský soud dostatečně nevypořádal se žalobními námitkami, směřujícími proti nedostatkům v odůvodnění opatření. Zde je třeba mít na paměti ustálený závěr soudní praxe, podle něhož není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Je třeba připustit, že krajský soud se k této otázce vyslovil v odstavcích 141 a 142 rozsudku poměrně úsporně. Z jeho slov ovšem přinejmenším plyne, že stručné a obecné odůvodnění opatřením přijatých řešení v daném případě postačuje, neboť proti konkrétním omezením navrhovatelka nevyužila prostředků obrany, které v procesu pořizování změny územního plánu měla k dispozici. Je současně zřejmé, že krajský soud námitku nedostatku odůvodnění nevypořádal podrobně, neboť se například blíže nevyjádřil k navrhovatelkou rozporovanému souladu opatření s požadavky ustanovení § 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona. Kasační soud však nesdílí názor stěžovatelky, že by tento nedostatek činil napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Z odůvodnění rozsudku implicitně plyne, že se krajský soud s obsahem odůvodnění opatření seznámil a přijaté řešení považoval za odůvodněné, byť velmi stručně (k implicitnímu vypořádání námitek srov. také nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1891/13). Krajský soud tím podle všeho navázal na účastníky shodně tvrzené zobecňující důvody, které opodstatňují samotnou potřebu vydání změny územního plánu a které pořizovatel vyjádřil jednak v oddíle A, B a I textové části odůvodnění opatření, jednak v jím odkazovaném dokumentu *Obsah Změny č. 3* (k přípustnosti tohoto postupu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Právě v nich jsou, ač velmi obecně (boj proti suchu, ochrana krajinného rázu), východiska pro přijetí změny dosavadní regulace obsažena. Námitce, podle níž je napadený rozsudek pro tento nedostatek nepřezkoumatelný, proto kasační soud nemohl přisvědčit.

[17] Namítala-li pak stěžovatelka, že je opatření nicotné, je třeba předeslat, že podle § 101b odst. 4 s. ř. s. se i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy použije přiměřeně § 76 s. ř. s. Z druhého odstavce tohoto ustanovení pak plyne, že shledá-li soud vady způsobující nicotnost rozhodnutí, vysloví ji i bez návrhu. I v případě přezkumu opatření

obecné povahy proto soud z úřední povinnosti přihlédně k vadám, které by jinak působily nicotnost rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Stěžovatelce lze jen přisvědčit, že absolutní nedostatek věcné příslušnosti stejně jako pravomoci judikatura tradičně považuje za důvod nicotnosti (srov. odst. [40] posledně označeného rozsudku). Může být teoreticky sporné, nakolik se vůbec mohou vyskytnout nicotnostní vady, vlastní správním aktům, i u opatření obecné povahy v podobě územních plánů, jež se mírou abstraktnosti přibližují spíše právním předpisům. Ovšem pokud by se kasační soud přidržel zkoumání nicotnosti i ve vztahu k těmto opatřením obecné povahy, nelze v daném případě shledat vady, které by ji mohly působit.

[18] Stěžovatelka v této souvislosti dovozuje, že opatření je podle svého obsahu ve skutečnosti územním rozhodnutím, tedy zcela odlišnou formou správní činnosti. Takovému hodnocení však nelze přisvědčit. Soudní praxe se v minulosti již setkala s případy, kdy správní orgán překročil pravomoc a přijal určitou zákonem předvídanou formou správní činnosti regulaci, která obsahově odpovídala jiné formě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98). Tyto vady však samy o sobě činí akt toliko nezákonným. Opatření obecné povahy definují jednak jeho formální znaky jako výslovné označení ve zvláštním zákoně, jednak znaky materiální, tj. konkrétně vymezený předmět a neurčitý okruh adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 78/2016-72). V posuzovaném případě nemá kasační soud pochybnosti, že by kterýkoli z těchto znaků nebyl splněn. Šířeji chápaná konkrétnost územního plánu je dána již tím, že tento stanoví koncepci prostorového uspořádání území určité obce. Pochybovat však nelze ani o abstraktním vymezení adresátů opatření. Mezi účastníky není sporu o tom, že naříkaný regulativ zastavenosti dopadá na plochy SO (smíšeně obytné), které zahrnují celou řadu pozemků na území obce, aniž by byly jakkoli konkretizovány ony nebo jejich vlastníci. Již z toho důvodu o konkrétnosti vymezení adresáta, jakou by vyžadoval správní akt, resp. územní rozhodnutí ve smyslu § 92 stavebního zákona, nemůže být řeč. Skutečnost, že v době vydání opatření probíhalo povolování předmětného stavebního záměru, ze změny územního plánu ještě nečiní správní rozhodnutí. Nelze ostatně do budoucna vyloučit, že přijaté regulativy dopadnou na výstavbu, která postihne jiné pozemky, třebaže mohou být v současnosti zastavěny. Kasační soud přitom nezjistil ani jakékoli vybočení z mezí věcné působnosti odpůrce v oblasti územního plánování. Ztotožnil se proto se závěry krajského soudu, že zde důvod prohlásit nicotnost opatření není a neshledal je ze stěžovatelkou namítaných důvodů ani nezákonným.

[19] V neposlední řadě stěžovatelka hodnotila samotné opatření i jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Také kasační soud je přesvědčen, že obecné důvody přijaté územně plánovací regulace musí být odůvodněny bez ohledu na to, zda proti jeho návrhu některá z dotčených osob námitky podala či nikoli (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, nebo jeho rozsudek ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98). Nároky na míru podrobnosti takového odůvodnění jsou však podstatně nižší, než jaké jsou kladeny na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 AOs 3/2011-39). Odůvodnění opatření nemůže ani kasační soud označit než za poměrně obecné. Je však třeba neztrácet ze zřetele, že zákonodárce požadavek na obsah odůvodnění územního plánu vymezil mezi dalšími demonstrativně formulovanými

pokračování

náležitostmi v § 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona pojmem „komplexní zdůvodnění přijatého řešení“. Z právní úpravy tedy, nejde-li o rozhodování o námitkách ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu, *stricto sensu* neplyne požadavek na vypořádání konkrétně přijatých omezení. Ve shodě s tím se v judikatuře dovozuje, že opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán, by činila nezákonným teprve úplná absence odůvodnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Kasační soud však neshledal, že by takovým nedostatkem přezkoumávané opatření trpělo. Přinejmenším v jeho písemných podkladech (*Obsah Změny č. 3*) pořizovatel řadu cílů změny regulace vytyčil, obranu proti negativním vlivům sucha či nadměrnému zahušťování města nevyjímaje.

[20] Především ale nelze přehlížet, že nedostatek odůvodnění, které stěžovatelka napadenému opatření vytýká, směřuje výlučně do oblasti proporcionality tam stanovených regulativů. Soudy ve správním soudnictví, jak naznačil také krajský soud, nemají zkoumat vhodnost toho kterého objemového či výškového regulativu. V posouzení zákonnosti činnosti veřejné správy, mohou do řešení těchto otázek zasáhnout pouze při nedodržení kritérií přiměřenosti přijatých omezení (5. krok tzv. pětikrokového testu, jak byl vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). I zde jsou však povinny postupovat co možná zdrženlivě a právě v této oblasti je jejich ingerence omezena na zkoumání řádného rozhodnutí o námitkách, které dopad přijatého řešení zejména do soukromoprávní sféry vlastníka dotčeného pozemku teprve dostatečně konkretizuje. Nejvyšší správní soud ostatně již ve výše odkazovaném rozsudku č. j. 6 Aos 3/2013-29 vyslovil, že brojí-li navrhovatel pouze proti správnosti (proporcionalitě) přijatého řešení, aniž by proti němu podal v průběhu pořizování územního plánu námitky, pak obecnost odůvodnění územního plánu ve vztahu k jeho pozemku sama o sobě nemůže být důvodem ke zrušení územního plánu. Pakliže by tedy soud ve správním soudnictví proporcionalitu opatření zkoumal bez vazby na vypořádání konkrétní námitky navrhovatele, překročil by v první řadě zákonem formulovaný požadavek subsidiarity správního soudnictví (§ 5 s. ř. s., srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38). Pokud tedy stěžovatelka proti návrhu opatření svých procesních práv nevyužila, významně tím soudu zúžila prostor k přezkumu přiměřenosti regulace.

[21] Učinil-li pak kasační soud ve své rozhodovací praxi z tohoto pravidla výjimku, uplatnil ji na odlišný a zcela mimořádný skutkový stav. V rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, sice výjimečně připustil možnost soudního přezkumu přiměřenosti zásahu územně plánovací regulace do zájmů dotčených osob, které zůstaly v procesu pořizování územního plánu pasivní. Ingerenci soudu si zde však vynutil naprosto zjevný a intenzivní zásah do oprávněných zájmů vlastníků pozemků, na nichž měly být nově vytvořeny podmínky pro zřízení práva průchodu pro účely obecného užívání. Na unikátnost případu pojednaného v tomto judikátu ostatně shodně poukázal i krajský soud. Za zdroj nosné a ustálené judikatury nelze mít ani stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 5/2013-122, jehož správnost již nebyla dále zkoumána vysokými soudy. Kasační námitku, kterou stěžovatelka napadala opatření jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, proto Nejvyšší správní soud posoudil jako nedůvodnou.

[22] Stran stížní námitky, podle níž je opatření aktem zneužití práva, kasační soud připomíná, že právní úprava postupu vydání územního plánu ukládá pořizovateli povinnost předložit zastupitelstvu obce návrh s odůvodněním (§ 54 odst. 1 stavebního zákona). Zastupitelstvo pak, aniž by samo mohlo návrh bezprostředně měnit, rozhoduje o jeho schválení. Návrh tedy schvaluje jako celek a kladným usnesením o něm vyjadřuje souhlas i s tím, jakým způsobem byl návrh odůvodněn. Právě touto formou zastupitelstvo podle § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, svou vůli vyjadřuje a v souladu se zásadou legality je třeba přikládat význam právě tomuto jejímu projevu.

[23] Přirozeně to neznamená, že je nutné za všech okolností přihlížet vždy výhradně pouze k formálnímu projevu vůle orgánů obce. Judikatura správních soudů ostatně dlouhodobě dospívá k obecnému závěru, podle něhož v demokratickém právním státě nelze bez dalšího přiznávat účinky právnímu jednání, kterým jednající zjevně zneužil ať už soukromé nebo veřejné subjektivní právo hmotné či procesní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81). Netřeba přitom zdůrazňovat mimořádnost takového postupu, který smí jen ve zcela výjimečných případech narušit právní jistotu adresátů veřejné správy. Ze stěžovatelkou předložených mimoprocených vyjádření některých zastupitelů v lokálních médiích (E. Ch., J. L.), stejně jako z některých usnesení zastupitelstva a rady odpůrce je bez pochybností zřejmé, že s umístěním předmětné stavby panuje v zastupitelstvu nesouhlas. Kasační soud však v postupu odpůrce ani při zohlednění těchto projevů ve vydání opatření znaky zneužití práva nespatřuje. Nelze totiž přehlédnout, že ve své podstatě tato vyjádření dokumentují některé důvody formulované již v odůvodnění opatření, jmenovitě pak zájem na omezení zahušťování města s ohledem na nedostatek dopravní a technické infrastruktury. Jakkoli se odkazovaná vyjádření vztahují ke konkrétnímu záměru, plyne z nich snaha stanovením nového regulativu výstavbu určitého rozsahu regulovat do budoucna a také nesouhlas s investorsky velkorysejším původním stavem územního plánu v dotčených plochách. Kasační soud proto neshledal mezi těmito projevy nesouhlasu a samotným odůvodněním opatření zásadní rozpor, jenž by svědčil závěru, že odpůrce zjevně jednal v rozporu se svou pravou vůlí a při zdůvodnění svého postupu zneužil právo. Z těchto důvodů se ztotožnil s krajským soudem i pokud jde o nadbytečnost návrhu stěžovatelky na slyšení svědků dr. Č. a Ing. V. Námitka je proto nedůvodná.

[24] Stěžovatelka namítala také nesprávnost závěru krajského soudu, že přezkoumávané opatření neovlivní naposledy vydané společné povolení dotčeného stavebního záměru. Kasační soud zde přihlédl k rozsudku krajského soudu ze dne 16. 6. 2025, č. j. 51 A 36/2024-168, který neposoudil jako zakázanou novotu ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s., podle něhož kasační soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až po vydání napadeného rozhodnutí (zde opatření obecné povahy). Stěžovatelka totiž tímto novým skutkovým tvrzením pouze podpořila svou již dříve uplatněnou námitku. Krajský soud tímto rozsudkem zrušil naposledy vydané společné povolení stavebního záměru stěžovatelky s tím, že účinnost předmětné změny č. 3 územního plánu (tj. nyní napadeného opatření), vydání společného povolení časově předcházela (nabyla účinnosti již dne 24. 11. 2023). Mimo jiné právě pro nedostatek posouzení souladu s touto poslední změnou územního plánu krajský soud vydal zrušující výrok (srov. odst. 78 rozsudku). Skutkové okolnosti nabytí účinnosti opatření, jež lze bezpečně ověřit v odpůrcem předložené správní dokumentaci, a o nichž nemá pochybnosti ani Nejvyšší správní soud, krajský soud tedy

pokračování

zjevně přehlédl a potud je třeba stěžovatelce dát za pravdu. Není proto pochyb, že regulace přijatá opatřením na mezitím již zrušené společné povolení bez dalšího dopadala. Kasační soud je však oproti stěžovatelce přesvědčen, že se jedná o vadu řízení, která sama o sobě napadený rozsudek nezákonným nečiní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009-70). Otázka, nakolik se uplatní nová regulace i na poslední společné povolení předmětného záměru, netvořila totiž jádro argumentace krajského soudu. Ten dovozoval abstraktnost opatření především ze skutečnosti, že se v něm stanovené regulativy vztahují na obecně vymezené plochy území města (odst. 122 rozsudku). S těmito závěry se kasační soud ztotožnil. Skutečnost, že opatření působilo i na společné povolení záměru, jejich správnost nijak nezpochybňuje.

[25] Nejvyšší správní soud v souvislosti s otázkou dopadu opatřením přijaté regulace na povolování stavebního záměru stěžovatelky nemohl opominout závěry, které teprve v průběhu nynějšího řízení o kasační stížnosti přijal Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 12. 2025, sp. zn. IV. 2217/24 (dále také jen „nálezy“). Konstatoval v něm, že „[a]čkoliv ani existence nepravomocného povolení stavebního záměru ve spojení s principem kontinuity územního plánování nevylučuje možnost změny územního plánu způsobem omezujícím vlastnické právo stavebníka, musí pro takovou změnu existovat velmi závažné důvody v podobě reálného a intenzivního zásahu do jiných ústavně zaručených základních práv a svobod nebo závažná kolize s veřejným zájmem. Nezohlední-li správní soudy tuto skutečnost (s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, porušují tím právo navrhovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ Ústavní soud se zde zabýval problémem ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu za situace, kdy stavební úřad její určitý záměr sice již povolil, avšak ještě v průběhu odvolací fáze stavebního řízení došlo ke změně územního plánu, se kterou záměr nově není v souladu. Takovou změnu územního plánu Ústavní soud sice obecně nepovažuje za nepřípustnou, při přezkumu opatření obecné povahy je však třeba novou regulaci vždy podrobit posouzení prostřednictvím kritérií vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů, jakož i zkoumání, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli, tj. zkoumat proporcionalitu v užším slova smyslu. V rámci těchto úvah je pak správní soud povinen přihlédnout rovněž k tomu, jaké úsilí stavebník k uskutečnění stavebního záměru již vynaložil.

[26] Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje precedenční závaznost názoru vysloveného v náleзовé judikatuře, jde-li o nosné důvody rozhodnutí (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Předpokladem jejich uplatnění je pak právní a skutková podobnost konkrétní věci (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). V nyní projednávaném případě ze shodných vyjádření účastníků vyplynulo, že dotčený stavební záměr stěžovatelky již byl dokončen, a to na základě společného stavebního povolení ze dne 2. 4. 2024, pravomocného až do jeho zrušení výše označeným rozsudkem krajského soudu ze dne 16. 6. 2025. Ještě předtím, tj. v odvolací fázi stavebního řízení o společném stavebním povolení, nabylo účinnosti nyní napadené opatření. Zde ovšem shoda projednávané věci s případem posuzovaným v řízení před Ústavním soudem končí. Ústavní soud vyslovil shora popsané závěry v situaci, v níž stěžovatel domáhající se zrušení změny územního plánu namítal její neproporcionalitu již v procesu jejího vydání. V nálezu ostatně výslovně aproboval kvalitu námitek uplatněných dotčenými osobami ve vztahu

k přiměřenosti změny územního plánu jako dostatečnou (srov. bod 20 nálezu). Zdůvodnil tím závěr, že správní soudy v odkazované věci otázku proporcionality dostatečně nezkontrolovaly, přiměřenost zásahu do již připraveného a nepravomocně povoleného stavebního záměru nevyjímaje. Ústavní soud tedy zavázal soudy, aby zkoumaly okolnost zásahu do oprávněných zájmů stavebníka v případě již jednou povoleného a rozpracovaného záměru, nikterak však nezpochybnil princip subsidiarity soudního přezkumu přiměřenosti opatření obecné povahy.

[27] Jak již bylo uvedeno shora, stěžovatelka v daném případě námitky proti návrhu opatření v procesu vydání změny územního plánu nepodala a v důsledku toho odpůrce konkrétní dopad opatření na poměry stěžovatelky na regulaci dotčeném pozemku poprávu nevypořádal (viz výše argumentaci v odst. 20 a 21). Možnost zásahu správního soudu do této oblasti je proto alespoň v předmětné věci - vzdor nové judikatuře Ústavního soudu - i nadále omezena, resp. závěry jeho nálezu ze dne 10. 12. 2025, sp. zn. IV. 2217/24, nelze v plné míře aplikovat. Od pasivity stěžovatelky v průběhu procesu vydání opatření ostatně nebylo ani ve světle nálezu možné odhlédnout již proto, že v tam posuzované věci šlo o změnu funkčního využití, jež výstavbu v dotčené ploše zcela vylučovala, zatímco v projednávané věci se jedná toliko o úpravu regulativů omezujících velikost záměru. Ani z hlediska intenzity zásahu do vlastnického práva dotčených osob tak nejsou obě zmíněné situace srovnatelné.

[28] Jde-li pak o otázku včasnosti námitky, kterou v řízení před krajským soudem stěžovatelka rozporovala soulad vydání opatření s ustanovením § 55a stavebního zákona, je namísto nejprve připomenout koncentrační pravidlo upravené v § 101b odst. 2 s. ř. s., podle něhož nelze rozsah již uplatněných návrhových bodů v dalším řízení rozšiřovat. Kasační soud proto ve spisu krajského soudu podrobně zkoumal, kdy a jak byla tato námitka v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy uplatněna. Stěžovatelka v tomto ohledu tvrdila, že v replice ze dne 10. 2. 2025 pouze rozvinula návrhový bod uplatněný v návrhu již dříve. Stěžovatelce lze v tomto ohledu přisvědčit, že zkrácený postup vydání změny územního plánu zmiňovala již v rámci bodu IV. návrhu, věnovaného otázce zneužití práva odpůrcem. V tomto bodě však (str. 7) volbu zkráceného řízení použila jako indicii svědčící o účelovosti pořízení změny územního plánu, aniž by ovšem jakkoli napadala samotnou zákonnost tohoto postupu. Nedodržení ustanovení § 55a odst. 1 stavebního zákona, jež podmiňuje použití zkrácené procedury jejím výslovným uvedením v rozhodnutí o pořízení územního plánu, pak stěžovatelka namítala právě teprve v replice k vyjádření odpůrce. Obsahová odlišnost těchto námitek je podle názoru kasačního soudu v tomto případě až příliš velká, než aby bylo možné argumentaci uplatněnou v replice posuzovat jen jako jinak obecně přípustné rozhojnění již uplatněného návrhového bodu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62). I tuto námitku proto kasační soud posoudil jako nedůvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Na základě výše uvedených úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

pokračování

[30] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Odpůrce byl ve věci úspěšný a v souladu se závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících rámec jeho běžné úřední činnosti. Za tuto činnost lze pokládat i právní zastoupení v soudním řízení o návrhu na zrušení územního plánu, byl-li vydán malým městem, které nedisponuje odborným aparátem ani finančními zdroji nezbytnými pro vedení náročného soudního řízení. Jak však Nejvyšší správní soud v soudním spisu ověřil, odpůrce v řízení o kasační stížnosti žádné účelně vynaložené náklady neměl. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává (výrok II. tohoto rozsudku).

[31] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025), ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud této osobě žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno (výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. ledna 2026

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu