



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci navrhovatelky: **OKZ ODOLENA VODA a.s.**, se sídlem Hybernská 1012/30, Praha 1, zast. Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem se sídlem Bílkova 132/4, Praha 1, proti odpůrci: **Město Odolena Voda**, se sídlem Dolní náměstí 14, Odolena Voda, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územního plánu Odolena Voda, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce dne 11. 9. 2023, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2024, č. j. 51 A 62/2024-24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku **18 404,10 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. domáhala zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) ve vztahu k funkční ploše VP 4, která je tvořena pozemky ve vlastnictví navrhovatelky. V OOP byly stanoveny *plochy výroba skladování – průmyslová výroba (VP)*, označované jako VP 1 až VP 6, u nichž byla současně stanovena etapizace. Plocha VP 4, v níž se nachází pozemky navrhovatelky, byla

zařazena do druhé etapy. Výstavba v tomto území je podmíněna využitím 60 % rozsahu ploch VP 2 a VP 3.

[2] Krajský soud v Praze návrh zamítl shora uvedeným rozsudkem. V první řadě se zabýval namítanou nezákonností OOP a porušením zásad územního plánování. Z návrhu podle něj plynulo, že nosné důvody argumentace cílí do otázky proporcionality, naopak otázka, zda OOP je v souladu s hmotným právem či zda byly při přijímání dodrženy zákonné postupy, je namítána velmi obecně. V návrhu též podle krajského soudu schází konkrétní tvrzení poukazující na spojitost vymezených zásad územního plánování s přijatou regulací. OOP je srozumitelné a proces jeho přijímání byl transparentní. Co se týče zásady ochrany vlastnického práva či zásady subsidiarity, nelze bez dalšího přijmout interpretaci uváděnou navrhovatelkou, že by přijetí vlastníkem neodsouhlasené regulace nutně muselo znamenat její nezákonnost.

[3] Krajský soud se dále zabýval i namítanou proporcionalitou zařazení plochy VP 4 do druhé etapy. Konstatoval, že se nepochybně jedná o regulaci, v jejímž důsledku je omezeno vlastnické právo navrhovatelky. Proto je třeba zkoumat, o jaké důvody odpůrce tuto regulaci opírá, zda se jedná o důvody sledující legitimní cíl, zda jsou k dosažení tohoto cíle nastaveny rozumně a nediskriminačním způsobem s vyloučením libovůle. Navrhovatelka uplatnila již v procesu přijímání OOP včasnou námitku, kterou odpůrce vypořádal provedením testu proporcionality. Krajský soud pak považoval toto odůvodnění za dostatečné. V odůvodnění OOP odpůrce jednoznačně proklamoval zájem na postupné výstavbě a zachování krajinného rázu, čímž předesílal konkrétní veřejný zájem, který hodlá chránit. Proto přistoupil k tomu, že dosud nezastavěné území mezi obytnou a průmyslovou zónou podrobil regulaci. Krajský soud shledal logickým postup, podle něhož budou nejdříve zastavěny plochy VP 2 a VP 3, které se nacházejí v místě, kde obytná a průmyslová zóna nejbližší přiléhají. Vzdálenější plocha VP 4 bude zastavěna v druhé etapě, tedy poté, až v plochách VP 2 a VP 3 bude zastavěno 60 % plochy. Stanovenou podmínku krajský soud nepovažoval za diskriminační, protože plyne z odlišných vlastností území. Zvolená regulace není zaměřena proti navrhovateli, ale je součástí širěji zamýšlené koncepce rozvoje území a zabezpečení postupnosti výstavby v závislosti na rozvoji obce. Stanovení zastavěnosti 60 % v plochách VP 2 a VP 3 neshledal krajský soud za excesivní.

[4] Jak krajský soud dále zdůraznil, navrhovatelka vůbec v návrhu nepolemizovala s potřebností postupného napojování průmyslové zástavby s obytnou zástavbou, ani s potřebností ochrany krajinného rázu. Ani neuvedla, proč by na její pozemky, které jsou situované více ve volné krajině, mělo být nahlíženo stejně, jako na blíže zástavbě situované pozemky v plochách VP 2 a VP 3. Související obecně formulované návrhové body proto krajský soud nepovažoval za důvodné.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření odpůrce a dalších podání účastníků

[5] Navrhovatelka (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to s odkazem na § 103 odst. 1 písm. b) a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[6] **Navrhovatelka** poukázala na nezákonnost rozsudku, která je zjevná zejména z jeho bodů 31 a 32. Krajský soud neprávě vypořádal její námitky, neboť v uvedených

pokračování

bodech vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Krajský soud bez dalšího převzal odůvodnění textové části OOP.

[7] Ve skutečném stavu nemá oporu tvrzení odpůrce, že v případě nezavedení etapizace by mohlo dojít k situaci, kdy by k výstavbě došlo nejdříve v oblastech vzdálených od zastavěných území města a došlo by tak ke vzniku izolované zástavby ve volné krajině. Dotčené pozemky ve vlastnictví navrhovatelky však přímo navazují na stávající zástavbu výrobního závodu AERO ODOLENA VODA AEROSPACE a.s. a areálu Letiště Vodochody a.s. Plocha VP 4 je podle vrstevnic výškově o 3 až 5 metrů níže než související plocha VP 3, která je zahrnutá v předchozí etapě. Tvrzení o nejvyšším bodě v terénu je proto také nepravdivé. Podmínka návaznosti na jádro městské části Dolínky je také nesmyslná, protože od něj je plocha VP 4 oddělena koridorem dálnice D8 a jejích ochranných pásem. Na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu tedy krajský soud nesprávně vyhodnotil námitky navrhovatelky týkající se dodržování zásad územního plánování, tj. dodržení zásady proporcionality, subsidiarity, nediskriminace a legitimních očekávání, jak byly popsány v návrhu. Etapizace plochy VP 4 tak, aby navázala na jádro městské části Dolínky, představuje vůči navrhovatelce nedůvodný a nepřiměřený zásah do jejích vlastnických práv. Krajský soud přitom sám přisvědčil, že etapizace je pro navrhovatelku nevýhodná a určitou měrou ji omezuje oproti jiným vlastníkům. Spokojil se s formálním zdůvodněním odpůrce, které však nemá oporu ve skutkovém stavu.

[8] **Odpůrce** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje obsah kasační stížnosti za zmatečný. Navrhovatelka nerozvedla, v čem spatřuje vadu procesu vydání OOP a jak se tato vada promítla do zákonnosti rozsudku krajského soudu ve smyslu kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Aby mohl být tento důvod uplatněn, musela by navrhovatelka již v návrhu na zrušení části OOP tvrdit, že proces vydání OOP trpěl vadami. Navrhovatelka ani nijak nespecifikovala, jak se má projevovat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spočívající v jiné vadě řízení před soudem. Navrhovatelka kasační důvody pouze označila zákonným ustanovením, aniž by dále specifikovala konkrétní skutkové okolnosti. O kasační důvody se tedy vůbec nemůže jednat a kasační stížnost je podle odpůrce v této části nepřijatelná.

[9] Návrh na zrušení části OOP mířil na porušení zásady proporcionality, subsidiarity a nediskriminace, zásah do vlastnických práv a legitimního očekávání. V kasační stížnosti však navrhovatelka polemizuje s odůvodněním etapizace obsazeným v OOP a uvádí tak zcela novou argumentaci, se kterou se krajský soud nemohl vypořádat. Argumentace navrhovatelky začala směřovat proti odůvodnění etapizace až poté, co na ni krajský soud upozornil v rozsudku. Kasační stížnost se tak opírá o důvody, které navrhovatelka mohla uplatnit již v řízení před krajským soudem, a kasační stížnost je proto v tomto ohledu podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[10] Co se týče kasační námitky nesprávně zjištěného skutkového stavu, podle odpůrce tato námitka ve skutečnosti nesměřuje ke zjištění skutkového stavu, ale k jeho právnímu posouzení. Krajský soud vycházel ze všech dostupných údajů a podkladů. Úvahy krajského soudu ohledně zahrnutí ploch VP 2 a VP 3 do první etapy jsou právním hodnocením proporcionality daného řešení. Skutkový stav byl spolehlivě zjištěn a kasační stížnost je v tomto smyslu nedůvodná.

[11] K dalším skutečnostem vztahujícím se k etapizaci výstavby odpůrce pro úplnost odkázal na odůvodnění textové části OOP. Zejména zdůraznil, že důvodem pro stanovení etapizace byla jednak ochrana krajinného rázu a volné krajiny, a jednak problematika napojení inženýrských sítí. Plochy VP 2 a VP 3 byly zařazeny do první etapy, protože se nacházejí přímo mezi průmyslovým areálem a zastavěným územím města. Plocha VP 4 je od zastavěného území vzdálenější. Kdyby došlo k zástavbě plochy VP 4 před zástavbou ploch VP 2 a VP 3, vytvořila by se nekoncepční mezera v zástavbě. Šlo by o nesmyslný zásah do krajinného rázu a stavby na ploše VP 4 by mohly vyčerpat kapacitu inženýrských sítí a napojení na ČOV, čímž by došlo k zablokování výstavby na plochách VP 2 a VP 3, které jsou pro zástavbu vhodnější. Těmto situacím se snaží odpůrce zavedením etapizace zabránit. Odpůrce si je vědom, že fakticky nemůže dojít k propojení městské části Dolínek a plochy VP 4 kvůli koridoru dálnice. Uvedené námitky však měla navrhovatelka uplatnit již před krajským soudem, a proto nemají v řízení o kasační stížnosti místo.

[12] **Navrhovatelka** v replice k vyjádření a v dalším navazujícím vyjádření uvedla, že základní vada, kterou vytýká rozsudku krajského soudu, je nesprávné právní zhodnocení věci. To se projevilo v tom, že krajský soud označil regulaci obsaženou v OOP, tj. etapizaci, za zcela legitimní a racionální. Dotčené pozemky navrhovatelky přiléhají k území areálu AERO Odolena Voda, naopak od městské části Dolínek jsou odděleny koridorem dálnice D8. Odůvodnění etapizace nemá oporu ve skutečném stavu území, který je zřejmý z mapových podkladů. Úvaha odpůrce o zásahu do krajinného rázu je lichá. Argument o vyčerpání kapacity ČOV uvedl odpůrce až v replice. Nadto bude oblast VP 4 odkanalizována do přilehlé ČOV AERO Vodochody Aerospace a.s., jedná se tedy jen o zástupné důvody, které mají dodatečně odůvodnit přijatou etapizaci. Historicky byly pozemky ve vlastnictví navrhovatelky určeny pro průmyslovou zástavbu. V důsledku aktivit odpůrce však výstavba dosud nebyla možná a přijatým řešením bude výstavba omezena na dalších 10 až 15 let.

[13] V duplice a v dalším vyjádření **odpůrce** shrnul svoji předchozí argumentaci k nepřipustnosti kasačního důvodu vztahujícího se k nesprávnému právnímu posouzení věci. Zopakoval, že navrhovatelka odůvodnění etapizace v návrhu na zrušení části OOP nenamítala, tuto námitku uvedla až v kasační stížnosti. Pro úplnost dále uvedl, že odůvodnění etapizace je založeno na skutečnostech odpovídajících stavu v území. Plocha VP 4 je vzdálenější od zastavěného území města vzdálenější než plochy VP 2 a VP 3. Plocha VP 4 se na rozdíl od těchto ploch otevírá do volné krajiny. Mezi plochou VP 4 a zastavěným územím města se nachází rozsáhlá zemědělská plocha, s jejímž zastavěním se do budoucna nepočítá. Dílčí argument vztahující se ke kapacitě inženýrských sítí, včetně problematiky napojení na některou z ČOV, neuvedl odpůrce ve svém vyjádření poprvé, ale je součástí odůvodnění OOP. Ve vztahu k navrhovatelce postupoval odpůrce nediskriminačně, odlišná regulace ploch VP 2 a VP 3 oproti ploše VP 4 je dána objektivně odlišnými vlastnostmi území. Z komunikace mezi navrhovatelkou a odpůrcem pak nelze vyvodit žádné závěry ohledně změny OOP, která by etapizaci rušila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se i s ohledem na vyjádření odpůrce nejprve zabýval přípustností jednotlivých kasačních námitek. Zde je třeba připomenout, že podle § 104

pokračování

odst. 4 s. ř. s. jsou nepřijatelné námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Při interpretaci citovaného ustanovení nevznikají v soudní praxi žádné nejasnosti; v případě kasačních důvodů neuplatněných v žalobním řízení je konstantně judikována nemožnost jejich meritorního přezkoumání v řízení před Nejvyšším správním soudem (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS). Smyslem tohoto postupu je zachování přezkumné role Nejvyššího správního soudu a zajištění toho, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkami, k nimž se nemohl vyjádřit krajský soud. Po účastnících lze spravedlivě žádat, aby veškeré důvody nezákonnosti správního řízení uvedli již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska uplatnění argumentace v dalším stupni ponese případné nepříznivé následky. Těžiště přezkumu ve správním soudnictví tak leží v řízení před krajským soudem jako soudem nalézacím. Důsledkem toho je zákonný požadavek, aby již v žalobě (návrhu), a nikoliv až v kasační stížnosti, žalobce (navrhovatel) uvedl vše, co může uplatnit (viz rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2025, č. j. 7 As 347/2024-41, bod 22).

[15] V první řadě navrhovatelka v kasační stížnosti zcela obecně uvedla, že rozsudek krajského soudu považuje za nesprávný z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. b) a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nijak však tyto důvody v kasační stížnosti dále nerozvedla. Neuvedla žádnou vadu procesu vydání OOP, tj. nedostatečná, nesprávná či procesně vadná skutková zjištění správního orgánu, případně nepřezkoumatelnost vydaného OOP, a jak tato vada mohla ovlivnit zákonnost. Navrhovatelka ani nijak konkrétně nerozvedla nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu nebo jinou vadu řízení před soudem. V tomto směru je tak třeba především připomenout požadavek, podle něhož má-li určitá argumentace vůbec představovat kasační námitku, musí být dostatečně konkrétní (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2023, č. j. 8 As 163/2021-59 či usnesení NSS ze dne 25. 8. 2023, č. j. 8 As 5/2022-44). Jde-li pak o otázku přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou se Nejvyšší správní soud bez ohledu na podobu kasačních námitek musí zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zde lze mít za to, že rozsudek krajského soudu naplňuje požadavky na odůvodnění soudního rozhodnutí plynoucí z existující judikatury (například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[16] Navrhovatelka dále v kasační stížnosti namítala nesprávné právní posouzení věci krajským soudem, přičemž konkrétně směřovala do bodů 31 a 32 napadeného rozsudku. V těchto bodech se krajský soud vyjadřoval k odůvodnění etapizace výstavby v ploše VP 4 (v kontextu posouzení proporcionality OOP). K tomu navrhovatelka v kasačním řízení uvedla zcela novou argumentaci směřující proti odůvodnění samotného OOP, konkrétně proti nastavení etapizace v souvislosti s ochranou krajinného rázu a s postupným napojováním na zastavěné území města. Uvedla, že na pozemky v jejím vlastnictví navazuje zástavba výrobního závodu AERO ODOLENA VODA AEROSPACE a.s. a areálu Letiště Vodochody a.s. Plocha VP 4 je podle vrstevnic o 3 až 5 metrů níže, než plocha VP 3, která je zahrnutá v první etapě, proto je nepravdivé tvrzení o nejvyšším bodě v terénu.

[17] Jak ovšem plyne i z odůvodnění napadeného rozsudku (a Nejvyšší správní soud ověřil ve spise krajského soudu), navrhovatelka v návrhu na zrušení části OOP

s odůvodněním napadeného OOP vůbec nepolemizovala. Námitky obsažené v návrhu na zrušení části OOP byly pouze obecné a v souvislosti s etapizací výstavby směřovaly jen do porušení obecných zásad územního plánování, zejména do zásad proporcionality, subsidiarity a nediskriminace, a dále k zásahu do vlastnických práv navrhovatelky a jejího legitimního očekávání. Krajský soud se se zařazením plochy VP 4 do druhé etapy a jeho odůvodněním následně vypořádal pouze v souvislosti s namítaným porušením proporcionality a zákazu diskriminace. Nikoliv v souvislosti s námitkou proti odůvodnění etapizace v OOP, kterou navrhovatelka vznesla až v rámci kasační stížnosti. Rozšiřuje-li tedy navrhovatelka takovým způsobem svoji argumentaci, ačkoliv námitku proti odůvodnění etapizace v OOP mohla uplatnit již v řízení před krajským soudem, jedná se v souladu se shora uvedeným o námitku nepřipustnou.

[18] Z přípustných námitek se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve námitkou, která směřuje proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu krajským soudem. Navrhovatelka se domnívá, že krajský soud neprávě zjistil skutkový stav, protože nekriticky převzal odůvodnění textové části OOP. Shodně s odpůrcem Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nejprve konstatuje, že námitka směřuje spíše k posouzení skutkového stavu. Ke zjištění skutkového stavu lze předelat, z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud vycházel z grafické i textové části OOP. Konkrétně vycházel z toho, kde jsou umístěny pozemky navrhovatelky, tj. plocha VP 4, kde jsou umístěny plochy VP 2 a VP3, kde se nachází zastavěná plocha obce Odolena Voda a průmyslová plocha, a vycházel i z odůvodnění textové části OOP, vztahující se k etapizaci ploch výroby a skladování. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud v tomto směru vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť zohlednil všechny dostupné podklady. Navrhovatelka ani konkrétně neuvedla, jaké podklady krajský soud opomněl. Proto je kasační stížnost v tomto ohledu nedůvodná.

[19] Skutkový stav je soubor zjištěných podkladů a faktický základ, ze kterého krajský soud vycházel. Jak již bylo uvedeno výše, navrhovatelka obsahově v kasační stížnosti napadá spíše posouzení skutkového stavu krajským soudem ve vztahu k námitkám uplatněným v návrhu. Jak již taktéž soud uvedl výše, uplatněné námitky směřovaly k porušení zásad územního plánování, konkrétně zásady proporcionality, subsidiarity a nediskriminace, a k zásahu do vlastnických práv a legitimního očekávání.

[20] Krajský soud se se všemi formulovanými návrhovými body ve svém rozsudku vypořádal. Co se týče návrhových bodů, které byly vzneseny obecně a bez vazby na konkrétní obsah napadeného OOP, krajský soud se s nimi vypořádal stejně obecným způsobem. Není úkolem krajského soudu, aby jakkoliv domýšlel za navrhovatelku (stěžovatelku) její argumentaci. Proto obecně vypořádané námitky nezákonnosti, porušení zásad transparentnosti a srozumitelnosti, zásady ochrany vlastnického práva a subsidiarity považuje Nejvyšší správní soud za zcela dostačující (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[21] Podrobněji se krajský soud zabýval proporcionalitou zařazení plochy VP 4 do druhé etapy výstavby. Vycházel z odůvodnění etapizace v OOP a z rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. Krajský soud shrnul, že v rámci vypořádání námitek provedl odpůrce test

pokračování

proporcionality, přičemž způsob odůvodnění rozhodnutí o námitkách považoval krajský soud za zcela dostatečný. Odpůrce předestřel konkrétní veřejný zájem na postupné výstavbě a na zachování krajinného rázu, a odůvodnil, proč zvolil odstupňování výstavby v rámci etap. Podle krajského soudu je takový přístup legitimní, racionální a logický. Plochy VP 2 a VP 3 se nacházejí v místě, kde k sobě stávající zastavěná obytná a průmyslová zóna nejbližší přiléhají. Plocha VP 4, na níž se nacházejí pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, je oproti tomu vzdálenější. Podmínka plynoucí ze zařazení plochy VP 4 do druhé etapy (tj. výstavba v této ploše je možná při využití 60 % ploch VP 2 a VP 3) je vůči navrhovatelce nevýhodná, nicméně danou podmínku nepovažoval krajský soud za diskriminační. Odlišné zacházení vyplývá z odlišných vlastností území. Upřednostnění zájmu na postupnou výstavbu a zařazení některých pozemků do pozdější etapy lze považovat za legitimní. Nejedná se ani o podmínku účelově zaměřenou vůči navrhovatelce, ale o součást šířeji zamýšlené koncepce území. Stanovení etapizace není samo o sobě nepřiměřené, přičemž krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které ani stanovení podmínky využití 80 % ploch v předchozí etapě není excesivní. V posuzované věci byla stanovena podmínka využití 60 % ploch zařazených do první etapy, proto se takto nastavená podmínka jeví jako šetrnější řešení, než např. úplné vynětí pozemků z ploch určených k zastavění. Ačkoliv může existovat šetrnější řešení, není úlohou soudu takové řešení hledat. Za situace, kdy OOP pojmenovává legitimní cíle, sleduje jejich dosažení logickým způsobem a bez známky libovůle, neshledal krajský soud obecně uvedené návrhové body za důvodné.

[22] Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s kasační argumentací směřující podle svého obsahu právě k tomu, že krajský soud nesprávně vyhodnotil dodržení zásady proporcionality. Krajský soud konstatoval, že test proporcionality provedl již odpůrce v rámci vypořádání námitek navrhovatelky (stěžovatelky), přičemž se zabýval jeho jednotlivými kroky, tj. testem vhodnosti, testem potřebnosti a testem proporcionality v užším smyslu. Kritérium vhodnosti považoval odpůrce za naplněné, protože stanovením etapizace má být zajištěna postupná výstavba jako nejméně invazivní nástroj k ochraně nezastavěného území a krajinného rázu a k naplnění cíle vyváženého hospodářského rozvoje a ochrany životního prostředí. Etapizace je podle odpůrce méně invazivní nástroj než stavební uzávěra, současně méně invazivní nástroj nemá odpůrce k dispozici. Proto odpůrce shledal i naplnění kritéria potřebnosti. Nakonec odpůrce shledal i naplnění kritéria proporcionality v užším smyslu, resp. převážení veřejného zájmu. Vlastnické právo nemá absolutní povahu a lze jej ve veřejném zájmu omezit. Ten zde představuje ochrana životního prostředí a krajinného rázu, která převažuje nad soukromými a ekonomickými zájmy navrhovatelky. Krajský soud uvedený postup odpůrce aproboval.

[23] Z dlouhodobé judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že hodnocení přiměřenosti představuje nedílnou součást soudního přezkumu opatření obecné povahy, stejně jako úvah správního orgánu při jeho vydání (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Není možné připustit zásahy do ústavně garantovaných práv vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Krajský soud v reakci na související návrhový bod dostal této své povinnosti a s odkazem na odpůrce provedl posouzení přiměřenosti OOP podle třístupňového testu proporcionality (viz např. bod 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06, či bod 27 nálezu ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15, srov. též bod 78 rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111).

[24] Krajský soud správně identifikoval, jaká práva a veřejné zájmy se v dané situaci střetly. Vyhodnotil také nastavení etapizace a shledal, že zařazení pozemků na ploše VP 4 do druhé etapy je racionální a logické, přičemž samo stanovení etapizace nepovažoval za nepřiměřené. Podmínku zastavění 60 % ploch VP 2 a VP 3 v první etapě neshledal jako nepřiměřenou. Zabýval se i tím, že etapizace je pro navrhovatelku nevýhodná, není však diskriminační a plyne z odlišných vlastností území. Upřednostnění zájmu na postupnou výstavbu a zařazení některých pozemků do pozdější etapy proto považoval krajský soud za legitimní a neshledal v postupu odpůrce známky libovůle. Na těchto závěrech pak nemohou nic změnit ani stěžovatelkou v kasační stížnosti zmiňované dílčí okolnosti týkající se daného území.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] 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.

[26] 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. Úspěšnému odpůrci Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce totiž nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro samostatné pořízení územního plánu, ani pro svou obhajobu v soudním řízení (vykonává přenesenou působnost jen v základním rozsahu). Tato činnost přesahuje rámec jeho obvyklé úřední činnosti 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 tři úkony právní služby: sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, dupliky a dalšího vyjádření, tj. $3 \times 4\,620$ 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 3×450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, opět ve znění účinném od 1. 1. 2025) zvýšenou o částku 3 194,10 Kč připadající na DPH. Náklady řízení o kasační stížnosti tak v případě odpůrce představují celkovou částku ve výši 18 404,10 Kč. Stěžovatelka je proto povinna odpůrci k rukám jeho advokáta uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 404,10 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. března 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu