



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **Tera Properties a.s.**, se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, zastoupena Mgr. Robertem Klenkou, advokátem se sídlem Rohanské nábřeží 671/15, Praha 8, proti odpůrkyni: **obec Drahelčice**, se sídlem Na Návsi 25, Drahelčice, zastoupena Mgr. Jakubem Stránským, advokátem se sídlem Římská 103/12, Praha 2, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2025, č. j. 51 A 81/2023-145,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Jakuba Stránského.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Opatřením obecné povahy č. 1/2022 – Územním plánem Drahelčice, schváleným usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 20. 9. 2022, č. 9/4 (dále „územní plán“), odpůrkyně upravila dosavadní regulaci přípustných způsobů využití pozemků v obci. Územní plán určoval způsoby využití i pro pozemky navrhovatelky v jihozápadní části obce, k. ú. Drahelčice, z nichž některé začleňoval do ploch se způsobem využití NSs (plocha 545-K, do které spadaly pozemky parc. č. 984/1 a 984/4, a plocha 546-K, do níž patřily pozemky parc. č. 989/1 a 989/2), a další její pozemek byl včleněn do ploch se způsobem využití BP (plocha 015-Z, parc. č. 987). Plochy NSs byly součástí tzv. záhumenního prstence zahrad, sadů a veřejné zeleně obklopujících jádro obce (plochy smíšené nezastavěného

území). V případě ploch BP využitelných pro příměstské bydlení územní plán mj. zakotvil za účelem méně intenzivní výstavby koeficient zastavitelnosti tak, že nezastavěná plocha musela tvořit nejméně 60 % výměry pozemku, a dále požadavek na minimální výměru zastavitelného pozemku (1 100 m²). Schválená regulace navrhovatelce neumožňovala provést na jí vlastněných pozemcích výstavbu rodinných domů v zamýšleném rozsahu.

[2] Výstavbu komplexu rodinných domů včetně některých prvků občanské vybavenosti navrhovatelka začala připravovat ještě před finálním schválením územního plánu, konkrétně v roce 2021, kdy byl k dispozici zveřejněný návrh územního plánu. Proti němu podala námítky. Nechala vypracovat i urbanistickou studii *Rozvoj území pod Lípou v obci Drabelčice* (dále „studie“), kterou prezentovala na obecním zastupitelstvu. To se studií usnesením č. 12/4 ze dne 18. 11. 2021 vyslovalo souhlas, avšak při splnění stanovených podmínek. Poté navrhovatelka a odpůrkyně jednaly o uzavření plánovací smlouvy. Usnesením č. 2/6 z 10. 2. 2022 nicméně zastupitelstvo souhlas s projektem odvolalo a následně odpůrkyně zveřejnila upravený návrh územního plánu. Ten stejně jako původní návrh s ohledem na způsoby využití pozemků provedení výstavby v plném rozsahu neumožňoval. Také k upravenému návrhu územního plánu navrhovatelka uplatnila námítky. Dne 20. 9. 2022 ale zastupitelstvo schválilo územní plán ve znění upraveného návrhu.

[3] Navrhovatelka poté brojila proti územnímu plánu návrhem na zrušení části opatření obecné povahy u Krajského soudu v Praze (dále „krajský soud“). Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2023, č. j. 51 A 81/2023-81 (dále „první rozsudek“), územní plán v části týkající se plochy 545-K s kódem využití NSs v rozsahu pozemků parc. č. 984/1 a 984/4 zrušil (výrok I rozsudku), ve zbytku návrh zamítnul (výrok II) a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Krajský soud přisvědčil navrhovatelce, že na část jejích námitek (ve vztahu k ploše 545-K) nedostala v odůvodnění opatření obecné povahy dostatečně konkrétní odpověď. Ostatní návrhové body krajský soud nepovažoval za důvodné. Protože krajský soud shledal územní plán v části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, podle jeho názoru mu to umožňovalo rozhodnout bez jednání postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s., přestože navrhovatelka s rozhodnutím bez jednání nesouhlasila. K projednání zbývajících námitek krajský soud nepovažoval za potřebné nařizovat jednání, neboť veškerá podstatná zjištění vyplývala ze správního spisu, další dokazování nebylo třeba provádět a účastníci se k rozhodným skutečnostem mohli vyjádřit.

[4] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti navrhovatelky první rozsudek krajského soudu rozsudkem ze dne 12. 11. 2024, č. j. 8 As 27/2024-95 (dále „rozsudek osmého senátu“), v rozsahu výroků II a III zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Důvodem zrušení byla vada řízení spočívající v tom, že krajský soud, ač o části věci rozhodoval věcně, nenařídil ústní jednání, přestože navrhovatelka výslovně uvedla, že s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání nesouhlasí. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby v dalším řízení nařídil ústní jednání, na němž projedná tvrzení navrhovatelky ve vztahu k těm pozemkům, o jejichž regulaci vzhledem ke zrušení výroku II prvního rozsudku nebylo dosud rozhodnuto. Krajský soud se měl v dalším řízení rovněž zabývat tím, které ze shora uvedených pozemků navrhovatelka nadále vlastní.

pokračování

[5] Krajský soud v dalším řízení zjistil, že navrhovatelka již není vlastníkem pozemku parc. č. 989/2, který byl územním plánem zařazen do ploch smíšeného nezastavěného území (NSs) a jehož se věc nadále týkala i po jeho prvním rozsudku. Účastníci se pak vyjadřovali k aktivní legitimaci navrhovatelky. Dne 25. 2. 2025 ve věci proběhlo ústní jednání.

[6] Rozsudkem označeným v záhlaví krajský soud návrh ve zbývajícím rozsahu opět zamítl a ani jedné ze stran nepřiznal náhradu nákladů řízení. Předně uvedl, že námitkami týkajícími se pozemku parc. č. 989/2 se věcně zabývat nebude, neboť navrhovatelka již není nositelkou subjektivních práv ve vztahu k tomuto pozemku, do nichž by napadený územní plán mohl zasáhnout (ztratila aktivní věcnou legitimaci). Dále zdůraznil, že k námitkám proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, se přihlíží v případě, že se týkají těchto provedených úprav. Navrhovatelka nicméně setrvala ve fázi opakovaného veřejného projednání na argumentaci uplatněné již v předchozích námitkách, resp. ji jen mírně rozvinula. Odpůrkyně byla podle názoru krajského soudu oprávněna vymezit plochy tvořící záhumenní prstenec s přihlédnutím k místním poměrům. Jedná se o zpřesnění pásu rekreační úpravy dle Územní studie krajiny správního obvodu ORP Černošice tvořící přechod mezi zástavbou a zemědělskou krajinou. Pokud jde o námitku ve vztahu k pozemku parc. č. 989/1 (plocha 546-K), že v tomto místě bude vedení prstence značně obtížné či dokonce neproveditelné, odpůrkyně podstatu této námitky zohlednila poukazem na význam záhumenního prstence, ale např. i na to, že plocha se nachází na velmi kvalitních zemědělských půdách, které lze odejmout ze zemědělského půdního fondu jen v případě převažujícího veřejného zájmu. Co se týče pozemku parc. č. 987 (plocha 015-Z), způsob jeho využití se oproti předchozímu územnímu plánu významně nezměnil, byť došlo ke „zředění“ budoucí zástavby, a to mj. za účelem pozvolného přechodu mezi zástavbou a krajinou. Odpůrkyně tímto způsobem reagovala na překotné tempo růstu obyvatel při chybějící veřejné infrastruktuře a občanské vybavenosti. Další intenzivní výstavba byla riskantní pro udržitelný rozvoj obce, což odpůrkyně přesvědčivě zdůvodnila. Pokud stěžovatelka upozorňovala na intenzivnější výstavbu v jiných okrajových částech obce, ta respektovala již dříve vydaná územní rozhodnutí, a nový územní plán ji tedy již nemohl nijak ovlivnit.

[7] Podle krajského soudu navrhovatelka neměla právo na schválení územního plánu dle svých představ ani na to, aby její pozemky byly zařazeny do konkrétní funkční plochy. Navrhovatelka představila svůj projekt až v roce 2021, kdy byl územní plán již několik let připravován a návrh byl ve fázi veřejného projednávání. V námitkách navíc zpracovanou studii vztáhla pouze k některým pozemkům. Co se týče namítaného rozporu se zásadou přiměřenosti, úkolem soudu nebylo určovat, jak má být ten či onen pozemek využit, ale pouze korigovat excesy. Přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrečí zastupitelstva a vyjadřuje realizaci práva obce na samosprávu. Pro přezkum bylo podstatné, jak moc byla navrhovatelka přijetím územního plánu omezena ve výkonu svého vlastnického práva. K žádnému excessu zde nedošlo. Ani předchozí územní plán záměr výstavby na pozemku parc. č. 989/1 neumožňoval. Konkrétní možnost vhodnějšího řešení, které navrhovatelka zohlednila v předložené studii, se pozemku parc. č. 989/1 nedotýká. Její námitka směřující k nevhodnosti regulace též byla jen velmi obecná. V případě pozemku parc. č. 987 považoval krajský soud za racionální podmínit intenzivnější výstavbu rozšířením veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti. Jde-li o tvrzené zneužití pravomoci odpůrkyně ke zmaření projektu navrhovatelky, ani tomuto tvrzení krajský soud

nepřisvědčil. Odpůrkyně nepostupovala vůči navrhovatelce účelově či diskriminačně. Není pravdou, že územní plán byl reakcí na stavební záměr navrhovatelky, neboť ta začala svůj projekt připravovat až v roce 2021, tedy až na základě zveřejněného návrhu územního plánu. Pozdější jednání mezi stranami vyústilo v neuzavření plánovací smlouvy a odmítnutí navrhovatelčiny studie, čímž dala odpůrkyně najevo, že o další spolupráci nemá s ohledem na výstupy jednání (zejména nevyřešení napojení komplexu domů na kanalizaci) zájem.

II. Kasační stížnost

[8] Proti rozsudku krajského soudu označenému v záhlaví podala navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Zrekapitulovala v ní průběh jednání s odpůrkyní, která nejdříve vyjadřovala vstřícný postoj k její studii stavebního záměru, avšak poté zastupitelstvo revokovalo usnesení o souhlasu se studií, neboť bylo nejprve třeba doložit stanovisko k připojení na kanalizaci. Stěžovatelka se snažila nabízet alternativní opatření, ale byla odmítnuta a dne 3. 6. 2022 odpůrkyně publikovala upravený návrh územního plánu. V něm zůstaly stěžovatelčiny námitky nezohledněny a její projekt vycházející ze studie nešlo realizovat. Stěžovatelka v předchozím řízení namítala excesivní povahu územního plánu a zásah do jejího vlastnického práva ve vztahu k pozemku parc. č. 987 s tím, že v jiné části obce probíhá výstavba podle mírnější regulace. Odpůrkyně ale reagovala na její námitky zcela nedostatečně, pouze strohým odkazem na obecné odůvodnění územního plánu. Vůbec nevypořádala, proč nepostačuje její vlastnické právo omezit méně invazivním způsobem. Krajský soud pak dospěl k nesprávnému závěru, že vypořádání námitek bylo dostatečné. S ohledem na blížící se termín schválení územního plánu už nebylo reálné žádat o územní rozhodnutí podle dosud platné územní dokumentace. Územní plán dle jejího přesvědčení zásadně změnil možnosti zastavění jejích pozemků. Přijetí územního plánu tak zasáhlo do stěžovatelčina vlastnického práva. Kvůli změnám ve funkčním využití pozemků nemohla provést výstavbu v rozsahu projektu, na který předtím vynaložila značné množství finančních prostředků. Tyto prostředky vynakládala v dobré víře a s ohledem na legitimní očekávání ve vztahu k uzavření plánovací smlouvy, která bude posléze promítnuta i do územního plánu. Původně vstřícný přístup odpůrkyně byl zřejmě jen zástěrkou pro to, aby nepodala žádost o vydání územního rozhodnutí do doby, než dojde ke zmaření realizace projektu novým územním plánem. Krajský soud nezohlednil, že postup odpůrkyně byl nepoctivý a účelový.

[9] Stěžovatelka dále upozornila, že územní plán musí korespondovat s principem proporcionality. Omezení stěžovatelčina vlastnického práva ve vztahu k pozemku parc. č. 987 je nepřiměřené. Tato plocha dříve patřila mezi plochy všeobecného smíšeného území. Podle nového územního plánu jde sice o plochu pro bydlení příměstské, nicméně tento územní plán stanovuje zásadní omezení pro stavebníky, a to koeficient 60 % nezastavitelnosti, nejmenší dovolenou výměru pozemku 1 100 m² a vyloučení možnosti stavět zde řadové domy nebo dvojdomy. Stěžovatelčin projekt zakládal na vybudování kvalitního a cenově dostupného bydlení, nicméně daná omezení znamenají, že v dané lokalitě vznikne nanejvýš přepychová vilová čtvrť. Z odůvodnění územního plánu nevyplývá, že by odpůrkyně zohlednila oprávněné zájmy stěžovatelky a provedla test proporcionality. Proporcionalitou se nezabýval ani krajský soud v napadeném rozsudku. Jestliže odpůrkyně tvrdí, že omezení výstavby je dáno primárně nedostatečnou občanskou vybaveností, nelze tento stav přičítat k tíži stěžovatelky. Činit adekvátní opatření

pokračování

k odstranění nedostatku občanské vybavenosti bylo na odpůrkyni s tím, že stěžovatelka jí nabízela pomoc s jejím doplněním, avšak odpůrkyně ji odmítla. V tomto ohledu stěžovatelka dovozovala, že buď odpůrkyně nedostatkem občanské vybavenosti netrpí (a jde pouze o zástupný důvod), nebo tímto nedostatkem sice trpí, ale pouze kvůli svému laxnímu přístupu. Ani v jedné z těchto variant ovšem není spravedlivé omezit stěžovatelčino vlastnické právo. Tuto argumentaci krajský soud v napadeném rozsudku nezohlednil, přestože dříve sám v jiné věci zastával názor, že při vstřícném jednání vlastníka a jeho snaze o součinnost musí být jeho vlastnické právo chápáno jako významná protiváha zájmům obce a nelze jej upozadit. Problémy s občanskou vybaveností šlo řešit i etapizací projektu, kterou stěžovatelka navrhovala. Krajský soud se blíže nezabýval ani demografickou situací a vlivem jejího projektu na ni, stejně jako argumentací stěžovatelky proti nutnosti „rozředit“ zástavbu na okrajích sídla, tedy že již je zástavba na mnoha místech na okraji sídla obce hustá.

[10] Regulace pozemků stěžovatelky v územním plánu je navíc v nepoměru s výstavbou v jiné části obce. Zástavba na jiných místech okraje sídla je hustá, a proto nedává smysl, aby v případě pozemků stěžovatelky muselo dojít k jejímu rozředění. Na západní straně sídla má navíc vzniknout vysoký val, čímž nelze očekávat, že by mohl být umožněn odpůrkyní zamýšlený dálkový pohled do krajiny. Rozředění výstavby tak není přiměřené intenzitě zásahu do vlastnického práva. Krajský soud však ani tuto okolnost dostatečně nezhodnotil.

[11] Stěžovatelka rovněž připomněla, že rozporovala také regulaci pozemků parc. č. 989/1 a 989/2, které územní plán zařadil do ploch NSs (coby součást záhumenního prstence). I na těchto pozemcích stěžovatelka zamýšlí v budoucnu realizovat stavební projekt. Vymezení záhumenního prstence na těchto pozemcích není vhodné, neboť zde jsou splněny předpoklady pro zastavění. Ani tyto námitky však odpůrkyně řádně nevypořádala a krajský soud toto pochybení neidentifikoval.

[12] Podle stěžovatelky dále byla věc nedostatečně projednána, neboť jednání bylo nařízeno pouze *pro forma* a krajský soud zcela rezignoval na jeho řádný průběh. Stěžovatelka na něm rozváděla svou argumentaci, avšak krajský soud nic z toho nereflektoval a do napadeného rozsudku jen převzal většinu odůvodnění svého prvního rozsudku, který v přezkumu plně neobstál. Dále měla za to, že chybný je i výrok o náhradě nákladů řízení. Krajský soud vycházel z toho, že obě strany měly ve věci přibližně srovnatelný úspěch, nicméně byly splněny podmínky pro zrušení územního plánu v celém navrhovaném rozsahu. Je-li stěžovatelka plně úspěšná, je namístě, aby jí příslušela náhrada nákladů řízení.

III. Vyjádření odpůrkyně

[13] Odpůrkyně pokládala napadený rozsudek za zákonný a správný. Při vydávání územního plánu postupovala zákonně, sledovala oprávněné cíle a dbala též principu proporcionality. S námitkami stěžovatelky se řádně vypořádala. Připomněla, že z judikatury vyplývá, že rozhodnutí o námitkách je třeba chápat v kontextu celého odůvodnění územního plánu, přičemž odůvodnění jako celek musí reagovat na podstatu námitek. Neexistuje povinnost vypořádávat každé dílčí tvrzení.

[14] Shrnutí skutkového stavu ze strany stěžovatelky odpůrkyně považovala za zkreslené a obsahující nepravdivá tvrzení. Stěžovatelka začala developerský projekt připravovat v roce 2021, nicméně odpůrkyně zveřejnila návrh územního plánu již v průběhu roku 2020. O pořízení nového územního plánu zastupitelstvo rozhodlo dokonce už v roce 2017. Návrh později nedoznal (ve vztahu k pozemkům stěžovatelky) žádných změn. Stěžovatelka, resp. její právní předchůdkyně se vůči návrhu vymezovala, z čehož vyplývá, že s ním musela být seznámena předtím, než začala připravovat svůj projekt. Stěžovatelčin záměr nikdy nebyl plně souladný se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (kvůli územní rezervě pro obchvat), a byl tak nerealizovatelný. Pozemky parc. č. 989/1 a 989/2 spadaly od roku 2006 do ploch přírodního charakteru (bez možnosti provést výstavbu rodinných domů) a tyto plochy zasahovaly také do části pozemků parc. č. 984/1, 984/3 a 984/4. Na základě stěžovatelčiny studie probíhalo jednání o možnostech realizace jejího projektu s tím, že byla informována o možnosti vydat územní rozhodnutí ještě podle stávající územní dokumentace. Odpůrkyně dokonce aktivně působila ve prospěch stěžovatelky v tom, že vyjednala alespoň částečnou možnost zastavitelnosti některých ploch s dotčenými orgány, které se k tomu stavěly negativně. Schválení stěžovatelčiny studie na zastupitelstvu proběhlo v návaznosti na nepravdivou informaci jejího zástupce o tom, že má zajištěno napojení na veřejnou infrastrukturu – v tomto ohledu odpůrkyně upozornila na kapacitní omezení čistírny odpadních vod. Protože stěžovatelka nedoložila podklady k řešení vodovodního a kanalizačního napojení, zastupitelstvo původní souhlasné usnesení změnilo. Možnost uzavření plánovací smlouvy tak zmařila sama stěžovatelka svou pasivitou a nezasazením projektu do reálného rámce. Stěžovatelčino tvrzení o zneužití pravomoci ke zmaření jejího projektu odpůrkyně s ohledem na výše uvedenou časovou posloupnost považuje za účelovou nepravdu. Návrhem územního plánu zastupitelstvo nemohlo usilovat o zmaření projektu, který v danou dobu vůbec neexistoval. Nebyla-li dána možnost napojení záměru na kanalizaci, nelze mít za nepoctivé, že odpůrkyně neuzavřela se stěžovatelkou plánovací smlouvu.

[15] Pokud jde o testování přiměřenosti zásahu do vlastnického práva, to odpůrkyně provedla. Zvolila řešení naplňující cíle územního plánování s nejmenším možným dotčením práv vlastníků pozemků. K tvrzení stěžovatelky o nepřiměřeném zásahu do vlastnického práva odpůrkyně uvedla, že z žádné právní normy nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka na to, aby konkrétní nemovitá věc byla v rámci územně plánovací dokumentace zahrnuta do určitého způsobu využití. Obec musí svůj rozvoj regulovat tak, aby zajistila potřeby stávajících i budoucích občanů. Primárním cílem územního plánu bylo zpomalit rychlý nárůst počtu obyvatel, a to s ohledem na nedostatečnou veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Dále odpůrkyně usilovala o plynulý přechod zástavby do krajiny tak, aby se obec „topila v zeleni“ a aby představovala kompaktní celek. Zamýšlený val přináší ochranu proti hluku z obchvatu. Odpůrkyně rovněž zdůraznila, že u pozemků v I. třídě ochrany zemědělského půdního fondu (v rámci plochy 546-K) nepřevažuje případný zájem na bydlení nad zájmem na ochranou půdního fondu, a to i kvůli tomu, že pro bydlení vymezil územní plán dostatečný počet jiných ploch (s ohledem na očekávaný demografický vývoj).

[16] K jiným developerským projektům v obci odpůrkyně připomněla, že na ně bylo vydáno územní rozhodnutí ještě za účinnosti předchozího územního plánu, který v některých lokalitách umožňoval hustší zastavění pozemků. I stěžovatelka měla možnost

pokračování

připravit projekt výstavby v této době a získat na něj územní rozhodnutí, ale neučinila tak. K tvrzení stěžovatelky, že napadený rozsudek v podstatě jen přepisuje dříve zrušený rozsudek a nereaguje na argumentaci stěžovatelky, odpůrkyně uvedla, že stěžovatelka na jednání nepřednesla žádné nové argumenty, ale jen odkazovala na svá předchozí podání ve věci.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. I když jde o opakovanou kasační stížnost v téže věci, nelze dovodit její celkovou nepřípustnost, neboť rozsudek osmého senátu toliko vytkl krajskému soudu procesní pochybení, aniž by provedl věcný přezkum [usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS; srov. § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

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

[19] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že nepřehlédl, že odpůrkyně označila ve vyjádření ke kasační stížnosti konkrétní soubor důkazů, které měly podkládat její tvrzení. Všechny tyto důkazy jsou ovšem součástí správního spisu a dokazování správním spisem se ve správním soudnictví neprovádí. Písemnosti obsažené ve správním spise jakožto podkladu pro rozhodování správního soudu, včetně těch, které odpůrkyně označila, tak nebyly (a ani nemohly být) v řízení o kasační stížnosti předmětem dokazování (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 36, rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005-53, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75).

IV.a Nepřípustné kasační námitky

[20] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost (její část) nepřípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel musí v kasační stížnosti reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné, neboť kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Pokud stěžovatel toliko opakuje námitky předestřené v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, tak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, či rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2026, č. j. 7 As 58/2025-47, bod 23).

[21] Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti zopakovala svou dříve vznesenou argumentaci o tom, že z jí předestřenému náhledu na vývoj jednání mezi ní a odpůrkyní (viz výše) plyne, že odpůrkyně účelově zneužila svou pravomoc ke zmaření jejího projektu výstavby, na který v dobré víře vynaložila značné množství prostředků. Krajský soud na tuto konstrukci reagoval v bodech 101 až 107 napadeného rozsudku. Konstatoval, že z časové posloupnosti událostí je zjevné, že zveřejnění návrhu územního plánu předcházelo okamžiku zahájení příprav projektu stěžovatelky, a odpůrkyně tak navrženou regulací nemohla reagovat na projekt stěžovatelky s cílem jej zmařit – z dané posloupnosti i nesouhlasu stěžovatelky s návrhem zveřejněným již v roce 2020 lze naopak logicky dovodit, že stěžovatelka hodlala jednáním o svém nově vytvořeném projektu přimět zastupitelstvo ke změně názoru na již navrženou, ale prozatím neschválenou regulaci. Krajský soud rovněž upozornil, že odpůrkyně nijak nezneužila svou pravomoc, neboť je oprávněna stanovit základní koncepci rozvoje území obce, a rovněž že stěžovatelka měla – stejně jako ostatní potenciální stavebníci – možnost získat územní rozhodnutí ještě za účinnosti původního územního plánu. Proti těmto zcela jasným a konkrétním závěrům stěžovatelka nijak nebrojí a jen (s mírnými textovými úpravami) opakuje tvrzení předestřené v návrhu podanému ke krajskému soudu. Taková argumentace je nepřijatelná, neboť nereaguje na právní názor vyslovený krajským soudem.

IV.b K nepřezkoumatelnosti a jiné vadě řízení

[22] Nejvyšší správní soud dále posuzoval, zda jsou napadený rozsudek, ale i jemu předcházející opatření obecné povahy (v nyní posuzované části týkající se ploch 015-Z a 546-K) přezkoumatelné, neboť případná nepřezkoumatelnost brání jejich věcnému přezkumu. Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS; dále viz rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23, či ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). Správní orgány ani správní soudy nemají povinnost vypořádat se s každým dílčím tvrzením či argumentem, postaví-li proti tvrzení účastníka řízení ucelenou argumentaci, z níž dovodí, že jeho námitky neobstojí (rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16, ze dne 11. 5. 2023, č. j. 6 Afs 34/2022 - 31, bod 11, nebo ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 Afs 69/2022-33, bod 12). Zrušení pro nepřezkoumatelnost navíc připadá v úvahu spíše výjimečně, zejména není-li vůbec patrné, jak byly hodnoceny podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[23] Jedná-li se o specifické požadavky týkající se opatření obecné povahy, nepřezkoumatelností netrpí opatření obecné povahy, pokud je z celého odůvodnění patrné, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (např. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29, bod 15). Požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního

pokračování

plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování, což je možno chápat jako zásah do práva na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III.ÚS 1669/11). Smyslem institutu nepřezkoumatelnosti je zajistit, aby dotčené osoby obdržely od příslušných orgánů odpověď na svou věcnou argumentaci (rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022-52, bod 24). Z konstantní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu zároveň vyplývá obecný požadavek na zdrženlivost při soudním přezkumu územních plánů obcí. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Tato zdrženlivost se uplatní i u požadavků na odůvodněnost územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111). Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy je zásadní nezákonností vedoucí k jeho zrušení až tehdy, pokud je odůvodnění natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“ (viz rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, nebo ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023-38).

[24] Nejvyšší správní soud dále připomíná judikturní závěr, že na *opakovaném* veřejném projednání se upravený návrh územního plánu projedná pouze v rozsahu těchto úprav a k námitkám, které se netýkají provedených úprav, se v této fázi přijímání územního plánu již nepřihlíží (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 35, či ze dne 11. 10. 2022, č. j. 10 As 129/2020-55, body 16 a 17). Skutečnost, že se odpůrkyně blíže nezabývala stěžovatelskými námitkami v rámci opakovaného veřejného projednání (přípis ze dne 18. 7. 2022) za situace, kdy nedošlo k relevantní změně návrhu ve vztahu k jejím pozemkům, tedy nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy založit nemůže.

[25] Námitky stěžovatelky k původnímu návrhu územního plánu (vymezené jejím přípisem ze dne 21. 12. 2021) obsahovaly ve vztahu k nyní řešeným pozemkům v rámci ploch 015-Z a 546-K spíše obecný požadavek na změny způsobu využití pozemků. Pozemky v rámci plochy 546-K považovala stěžovatelka za vhodné pro výstavbu rodinných domů, přičemž bez dalších podrobností tvrdila, že má k dispozici i projekt. Odkázala také na již probíhající výstavbu severně od tohoto pozemku (resp. pozemků) a na to, že vedení záhumenního prstence v nynějších intencích je nevhodné a neproveditelné, čímž je nutné jej omezit, resp. odsunout. Odpůrkyně na tuto námitku reagovala souborem důvodů vztahujícím se k převažujícímu veřejnému zájmu, pro které námitce nevyhověla. Konstatovala, že vedení záhumenního prstence je zde žádoucí kvůli ochraně zástavby před intenzivním zemědělstvím, přináší rekreační funkci, zpřesňuje pás rekreační úpravy krajiny dle studie ORP Černošice a s ohledem na předpokládaný demografický vývoj není další plocha k zastavění potřebná. Rovněž se na dané ploše nachází zemědělské půdy v I. třídě ochrany, u nichž právní předpisy předpokládají zvláštní veřejný zájem na jejich zachování. K pozemku zařazenému do plochy 015-Z (BP) pak stěžovatelka upozornila na to, že si nechává zpracovávat dokumentaci a se zastupitelstvem již projednává výstavbu rodinných domů dle dosavadního územního plánu, který klade na stavebníky mírnější požadavky. Přijetí přísnější regulace by projekt v intencích zpracovávané dokumentace znemožnilo, což by mohlo vést také uplatnění nároku na náhradu za změnu v území. Mírnější podmínky stěžovatelka považovala za vhodné s ohledem na zachování celistvého urbanistického řešení území. Připomněla i cíl územního plánu využívat zastavitelné plochy efektivně a úsporně. Odpůrkyně na to reagovala tím, že příliš hustá výstavba by znamenala

jednak nevhodnou vizuální bariéru a ostrý přechod zástavby do krajiny. „Naředění“ zástavby dále zdůvodnila nežádoucím zvyšováním počtu obyvatel v situaci nedostatečné občanské vybavenosti obce. Tato argumentace podle názoru Nejvyššího správního soudu dává stěžovatelce dostatečnou odpověď na její námitky, a to i s ohledem na skutečnost, že uvedené úvahy je nutné chápat též v kontextu obecného odůvodnění územního plánu, v němž odpůrkyně své cíle blíže rozpracovala a analyzovala (např. pokud jde o demografický vývoj). Je zjevné, že stěžovatelka provedla základní poměrování zájmů a dovodila převahu veřejného zájmu nad individuálními zájmy stěžovatelky. Ke svým námitkám stěžovatelka obdržela odpověď úměrnou rozsahu a obsahu její argumentace.

[26] Pokud stěžovatelka nad rámec výše uvedeného v samostatném bodu kasační stížnosti poukazuje na to, že nezískala relevantní odpověď na její námitky k pozemkům parc. č. 989/1 a 989/2, nelze jí rovněž přisvědčit. Odpůrkyně se tvrzeními stěžovatelky k daným pozemkům v odůvodnění územního plánu, resp. rozhodnutí o námitkách zabývala, avšak s tím, že tehdy se jednalo o jediný pozemek parc. č. 989 (viz závěry odpůrkyně k ploše 546-K uvedené výše). Tento pozemek byl následně rozdělen s ohledem na trasu plánovaného obchvatu a stěžovatelka jeho část (nově vedenou jako pozemek parc. č. 989/2) prodala. Tím podle krajského soudu ztratila aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k tomuto pozemku. Stěžovatelka závěr o částečné ztrátě aktivní věcné legitimace v kasační stížnosti nijak nezpochybnila. Každopádně ale není pravdou, že odpůrkyně dostatečně nevypořádala stěžovatelčinu argumentaci ke zmíněným pozemkům.

[27] Krajský soud způsob vypořádání stěžovatelčiných námitek v opatření obecné povahy v napadeném rozsudku podrobně shrnul a dále konstatoval, že odpůrkyně se sice nevyjádřila k některým dílčím tvrzením zcela konkrétně, avšak odůvodnění územního plánu jako celek přinášelo dostatečnou reakci na uplatněné námitky stěžovatelky. Stěžejní část odůvodnění územního plánu se dle jeho názoru zakládala na tom, že odpůrkyně, vědoma si rapidního růstu počtu obyvatel, který však nebyl doprovázen odpovídajícím rozšířením zařízení občanské vybavenosti (mateřská a základní škola, zařízení kulturního a sportovního využití apod.; viz též s. 17 odůvodnění územního plánu), se rozhodla tento růst regulovat mj. formou „naředění“ zástavby. Současně odpůrkyně s ohledem na intenzivní využití zemědělské půdy v bezprostředním okolí obce vymezila kolem jejího jádra záhumenní prstenec zahrad, sadů a veřejné zeleně tak, aby došlo k určitému oddělení obytné části a zemědělsky obhospodařované půdy a bylo tím i vytvořeno rekreační krajinné zázemí obce (s. 108 až 109 tamtéž). Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje a nepřezkoumatelnost ve vztahu k opatření obecné povahy neshledal.

[28] Napadený rozsudek krajského soudu z hlediska přezkoumatelnosti rovněž stojí. Jak bylo uvedeno výše, účelem přezkoumatelnosti je, aby odůvodnění rozhodnutí dávalo odpověď na všechny podstatné námitky uvedené v návrhu. Nepřezkoumatelnost nemůže být založena tím, že odůvodnění je pouze stručné či argumentačně chudé nebo že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument žaloby či návrhu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body 29 a 30, či rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 276/2021-110, bod 12). Rovněž platí, že soud může s osvojující poznámkou převzít závěry napadeného správního aktu, považuje-li je za správné a ztotožňuje-li se s nimi (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). V nynější věci postupoval krajský soud mj. tak, že k dílčím

pokračování

námítkám stěžovatelky do určité míry převzal argumentaci z územního plánu (mj. proto, aby stěžovatelce vysvětlil, jak se dle jeho náhledu územní plán postavil k jejím námítkám). S argumentací odpůrkyně se v zásadě ztotožnil. Připomněl, že stěžovatelka vůbec nebrojila proti stěžejnímu důvodu regulace spočívajícímu ve snaze usměrnit dynamický vývoj počtu obyvatel, který nebyl doprovázen rozvojem občanské vybavenosti, což vedlo k určitým omezením budoucí zastavitelnosti. Zdůraznil i to, že námítky proti upravenému návrhu územního plánu se musí týkat těchto úprav (body 38 a 39 napadeného rozsudku). Krajský soud se vyjádřil i k proporcionalitě řešení v územním plánu, k níž uvedl, že územní plán bude vždy výsledkem vážení řady různých zájmů a upřednostnění některých před jinými a v nynější věci bylo především směřodonné, že územní plán stěžovatelce nepřinášel zcela kvalitativně odlišné a skutečně zásadní omezení vlastnického práva oproti stavu před jeho schválením. Možnost šetrnějšího zásahu do práv pak uvedla stěžovatelka konkrétně pouze ve vztahu k ploše 545-K a 546-K a jinak spíše obecně, a krajský soud se těmito námítkami dostatečně vypořádal (zejména body 61 až 67 a 86 až 100 tamtéž). Krajský soud se zabýval též údajným zneužitím pravomoci a možným účelovým jednáním odpůrkyně, kdy vyšel z časové posloupnosti schvalování územního plánu a jednání stěžovatelky, přičemž odpůrkyně podle jeho názoru schválením územního plánu jednala zcela v mezích své pravomoci (body 103 až 107). Krajský soud se vyjádřil i k otázce předpokládaného demografického vývoje (bod 59) či deficitu občanské vybavenosti (body 61 a 62) s tím, že se jedná o legitimní důvody pro regulaci.

[29] Stěžovatelka z hlediska vad soudního řízení dále vyjádřila názor, že ústní jednání ve věci proběhlo jen formálně a na její argumentaci předestřenou na tomto jednání krajský soud v napadeném rozsudku adekvátně nereagoval, což je zjevné i z toho, že nynější rozsudek krajského soudu z velké míry přebírá závěry prvního (částečně zrušeného) rozsudku ve věci. Nejvyšší správní soud žádnou vadu soudního řízení neshledal. Předně lze upozornit, že první rozsudek krajského soudu byl v rozsahu výše uvedených výroků zrušen pouze kvůli nekonání ústního jednání, aniž by se Nejvyšší správní soud jakkoli vyjádřil k meritu věci. Ze záznamu z ústního jednání konaného dne 25. 2. 2025 (obsažen v soudním spise) dále vyplývá, že stěžovatelka na jednání shrnula body svého návrhu, nicméně nezmínila žádné podstatné skutečnosti ani nepředložila důkazy nad rámec toho, co již bylo obsahem podaného návrhu (viz též body 23 až 26 napadeného rozsudku). Ze záznamu je rovněž zřejmé, že k tvrzení a návrhům na dokazování na uvedeném jednání dostala prostor. Skutečnost, že krajský soud zčásti vycházel z toho, co uvedl v prvním rozsudku, nelze považovat za vadu řízení, neboť právní názor krajského soudu nebyl rozsudkem osmého senátu věcně korigován.

IV.c K přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky

[30] Stěžovatelka měla v kasační stížnosti za to, že zásah do jejího vlastnického práva je neproporcionální, přičemž krajský soud, stejně jako předtím odpůrkyně, nedostatečně aplikovaly zásady minimalizace zásahu a účelnosti regulace, resp. nezohlednily její oprávněné zájmy. Testování přiměřenosti zásahu se stěžovatelka dle jejího názoru dovolávala již v námítkách proti návrhu územního plánu. Upozorňovala v nich totiž na vhodnost alternativního řešení, které by bylo méně invazivní vůči jejímu vlastnickému právu. Ve vypořádání námitek podle ní odpůrkyně proporcionalitu adekvátně nezohlednila a podobně si později počínal i krajský soud.

[31] Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyjádřil názor, že úkolem správních soudů není územní plány dotvářet a věcně regulovat (blíže např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Při přezkumu územních plánů naopak musí respektovat právo územních samosprávných celků na samosprávu. Ačkoli je logické, že výsledkem procesu územního plánování vždy bude upřednostnění některých zájmů před zájmy jinými, je třeba bránit jednotlivce před excesy v územním plánování. Obec tak při pořizování územního plánu musí poměřovat mezi zájmy vlastníků dotčených pozemků a veřejným zájmem na stanovení smysluplného a harmonického využití území (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS; dále viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2025, č. j. 5 As 137/2025-31, bod 19, ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, bod 16, nebo ze dne 25. 7. 2025, č. j. 5 As 18/2025-29, bod 17). Podle rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, také „nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“ (obdobně rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41).

[32] Vlastníci pozemků dále nemohou mít legitimní očekávání, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitým věcem, neboť princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*. Jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – a vyhovění jednomu typu zájmů obvykle vede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). S ohledem na územní a společenský vývoj není možné očekávat absolutní neměnnost poměrů, a kontinuita územního plánování tedy není bezbřehá. V tomto ohledu je nasnadě dodat, že stěžovatelka měla (popř. její právní předchůdkyně) v nyní projednávaném případě dostatek času, aby výstavbu případně realizovala v intencích dosavadního územního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2025, č. j. 7 As 269/2024-35, bod 42).

[33] Stěžejní částí posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je zhodnocení důvodů a cílů tohoto zásahu, vůči nimž se váží míra omezení vlastnického práva, k němuž napadeným opatřením obecné povahy došlo (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2024, č. j. 1 As 81/2023-63, bod 42). Správní soudy preferují zdrženlivost, jde-li o hodnocení zásahu, a to právě s ohledem na právo územních samosprávných celků na samosprávu a kvůli tomu, že nevyhnutelným výsledkem územního plánování bývá preference některých zájmů před jinými (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-28, bod 23, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, či ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114).

[34] Krajský soud v napadeném rozsudku na jedné straně vážil a hodnotil v odůvodnění vyjádřené úvahy odpůrkyně o účelu regulace i využití jednotlivých ploch (zejména zpomalení překotného tempa růstu obyvatel za situace chybějící občanské vybavenosti, zájem na zakotvení záhumenního prstence s rekreační a ochrannou funkcí, který oddělí obytnou část sídla od ploch intenzivního zemědělství, a tím i od jeho negativních vlivů), a na straně druhé zkoumal, do jaké míry bylo vlastnické právo stěžovatelky omezeno ve vztahu k předchozí územně plánovací dokumentaci. Na tomto základě konstatoval, že ve věci nešlo o exces, před nímž by soud měl stěžovatelku ochránit (bod 100 napadeného

pokračování

rozsudku). Zdůraznil, že stěžovatelčin pozemek v ploše 546-K nebylo možné zastavět ani podle dřívějšího územního plánu, neboť spadl do ploch přírodního charakteru (a podobně šlo uvažovat i o pozemku, k němuž stěžovatelka ztratila v důsledku prodeje aktivní věcnou legitimaci). Regulace pozemku stěžovatelky v rámci plochy 015-Z pak sice přinášela jisté omezení zastavitelnosti oproti předchozí regulaci (došlo ke stanovení přísnějších podmínek pro výstavbu, než které existovaly dříve v rámci plochy všeobecného smíšeného území), avšak k méně liberálnímu řešení obec přistoupila kvůli relevantním důvodům, zejména snaze omezit počet nových obyvatel kvůli riziku neudržitelného rozvoje obce a dále snaze zředit zástavbu směrem od jádra sídla k volné krajině (přičemž provedené změny byly schopny dosáhnout svého účelu). Zastavění tohoto pozemku rodinnými domy nebylo ani nadále vyloučeno, jen případná nová zástavba bude řidší. Krajský soud tedy provedl zcela konkrétní poměrování veřejného zájmu s individuálním zájmem stěžovatelky. Skutečnost, že nebyl akceptován alternativní názor stěžovatelky na vhodný způsob využití, neznamená, že odpůrkyně neproporcionálně zasáhla do stěžovatelčina vlastnického práva. Tento zásah jednak nebyl zvlášť závažný (regulace v řízení dotčených pozemků se oproti předchozímu územnímu plánu nezměnila zvlášť podstatně) a stěžovatelka navíc ve vztahu k uvedeným pozemkům v námitkách nepředstavila zcela konkrétní a přesvědčivě zdůvodněný návrh jiného, méně invazivního řešení (např. v podobě argumentace jí zpracovanou studií, jako tomu bylo u plochy 545-K).

[35] Z výše uvedeného předpokladu, že zásah soudu do práva na samosprávu je možný jen v případě nejzávažnějších případů omezení individuálních práv (zjevných excesů), lze dovodit, že hodnocení proporcionality závisí na míře zásahu do stěžovatelových práv. Soudům rovněž nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen ten úplně nejvhodnější způsob funkčního využití, účelem soudního přezkumu je právě jen eliminace excesů (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, či ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, bod 16). Za nynějšího stavu věci (tak, jak je předmět řízení vymezen po zrušení části územního plánu týkající se plochy 545-K pro nepřezkoumatelnost a po ztrátě věcné legitimace stěžovatelky k pozemku parc. č. 989/2) Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že zásah do vlastnického práva stěžovatelky sice přijetím územního plánu nastal, avšak nepřinášel jí žádná excesivní omezení oproti předchozímu stavu. Stěžovatelka by projekt výstavby na všech jí zmíněných pozemcích dle dřívější regulace nemohla provést a stejně tak jej nemůže v plné míře provést ani podle regulace pozdější. Pozdější regulace pro ni znamenala prvořadě omezení týkající se „zředění“ výstavby na pozemku parc. č. 987 (plocha 015-Z), avšak důvody tohoto omezení uvedené v územním plánu ob stojí. Je pochopitelné, že stěžovatelka se i tímto omezením subjektivně cítí značně dotčena na svých právech, nicméně proces schvalování územního plánu v sobě spojuje prvek kontinuity a dynamiky a nutně přináší upřednostnění některých zájmů před jinými. Ani Nejvyšší správní soud tedy neidentifikoval v napadených částech opatření obecné povahy exces, který by mohl vést ke zrušení této regulace.

[36] K tvrzení stěžovatelky, že jí nelze klást k tíži domnělý nedostatek občanské vybavenosti v obci, Nejvyšší správní soud uvádí, že územní plán vycházel ze stavu v území, který odpůrkyně v jeho odůvodnění popsala, a to dostatečně a věrohodně. Lze shrnout, že občanská vybavenost, resp. veřejná infrastruktura se v obci v určitém okamžiku stala nedostatečnou, a to zejména kvůli razantnímu nárůstu počtu obyvatel obce (ten se mezi lety 2007 až 2018 více než zdvojnásobil). Důraz na tuto skutečnost je ostatně patrný již ze zadání

územního plánu. To, že odpůrkyně bude prostřednictvím územního plánu usilovat o zmírnění dalšího růstu počtu obyvatel až do doby, než dojde k odpovídajícímu doplnění základních prvků veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti (tedy do doby, než bude i potenciálním novým obyvatelům zajištěna alespoň základní kvalita bydlení), považuje Nejvyšší správní soud za legitimní, racionální a logický postup. Tento postup plně odpovídá cílům a úkolům územního plánování podle § 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zároveň se nejedná o situaci, kdy by stěžovatelka jako jediná (či jedna z mála) měla nést důsledky předchozí ne zcela dostatečné regulace výstavby, neboť i na jiných plochách územní plán stanovil obdobné podmínky pro výstavbu, tedy zejména podíl nezastavěné plochy 60 %. Nelze rovněž tvrdit, že by regulace budoucího nárůstu obyvatel územním plánem byla zcela zanedbatelná, a nebylo by tak možné dosáhnout sledovaného cíle.

[37] Ve vztahu k námitce týkající se nepoměru odpůrkyní nastavené regulace s aktuální výstavbou v jiné okrajové části obce, kde probíhá intenzivnější výstavba, krajský soud v bodě 67 a 68 napadeného rozsudku stěžovatelce odpověděl v tom směru, že dotyčnou výstavbu na základě dříve vydaného územního rozhodnutí již nový územní plán nemohl jakkoli usměrnit. Pokud by přitom i na pozemku, popř. pozemcích stěžovatelky v budoucnu mělo dojít k intenzivnější výstavbě, vedlo by to mj. k rozporu se základním cílem územního plánu spočívajícím v omezení počtu nových obyvatel obce. Důvodnost cíle spočívajícího ve zpomalení růstu populace přitom stěžovatelka nečinila sporným. Proti těmto závěrům stěžovatelka v kasační stížnosti nestaví žádnou další argumentaci, proto Nejvyšší správní soud pouze dodává, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že nelze srovnávat pozemky stěžovatelky s pozemky, kde již výstavba probíhá. Pokud totiž na určité ploše již bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení, tak za této situace nemohla odpůrkyně již vyloučit zastavění této lokality podle umístěného a povoleného záměru (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS).

[38] Případná stěžovatelčina obecná nabídka pomoci s občanskou vybaveností nebo příslib etapizace projektu nejsou samy o sobě překážkou k tomu, aby obec využila svého zákonného i ústavního oprávnění regulovat rozvoj na svém území tak, aby byl dlouhodobě udržitelný, a tak aby zároveň zohledňoval vytyčené urbanistické koncepce (změkčení přechodu mezi sídlem a krajinou). Etapizace ani využití pomoci s občanskou vybaveností by v této věci nebyly v souladu se snahou rozředit zástavbu na okrajích obce (nebyla totiž zohledňována pouze nedostatečnost veřejné infrastruktury, ale jednalo se o souhrn důvodů). Pokud krajský soud v jiné věci připustil, že řešit nedostatky veřejné infrastruktury šlo v konkrétní situaci (odlišné od té, která nastala v projednávané věci) i plánovací smlouvou či jinými opatřeními, je potřeba dodat, že i v nynější věci účastníci řízení o uzavření plánovací smlouvy jednali, ale toto jednání neskončilo dohodou. Obci v rámci její samostatné působnosti nelze ukládat, aby nedobrovolně vstupovala do právních vztahů, které z konkrétních legitimních důvodů považuje za nevhodné. Nejvyšší správní soud tedy v argumentaci stěžovatelky neshledává důvod, který by vedl k nutnosti zrušení napadeného rozsudku a relevantní části opatření obecné povahy. Omezení vlastnického práva stěžovatelky kasační soud považuje za přiměřené cílům přijatého územního plánu, které odpůrkyně dokázala pádně odůvodnit. V tomto případě nelze postup odpůrkyně směřující k naplnění cílů územního plánu považovat za excesivní. Krajský soud

pokračování

tedy v napadeném rozsudku posoudil otázku proporcionality části opatření obecné povahy správně.

IV.d K výroku o náhradě nákladů řízení

[39] Dále stěžovatelka namítala, že krajský soud nesprávně rozhodl o náhradě nákladů řízení s tím, že měla za to, že byly splněny podmínky pro zrušení územního plánu v celém navrhovaném rozsahu. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že náklady řízení o návrhu před krajským soudem a náklady řízení o kasační stížnosti v zásadě tvoří jeden celek, přičemž výchozím principem pro rozhodování o nich je dosažení *meritorního* úspěchu ve věci, což vyplývá z § 60 odst. 1 s. ř. s. (např. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 5 Afs 230/2018-36, či ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 204/2015-33).

[40] Stěžovatelka sice měla dílčí úspěch v původním řízení o návrhu, kde došlo k částečnému zrušení územního plánu pro nepřezkoumatelnost, a dále dílčí úspěch v řízení o první kasační stížnosti, avšak ani toto řízení vzhledem k vrácení věci krajskému soudu nepředstavovalo její finální vyřešení. S ohledem na princip meritorního úspěchu ve věci jako celku krajský soud vycházel v napadeném rozsudku z toho, že věc před krajským soudem pravomocně končí tak, že částečně došlo ke zrušení územního plánu (kasační stížností nenapadený výrok I prvního rozsudku) a částečně byla žaloba zamítnuta (výrok I napadeného rozsudku). Částečný úspěch tedy měla jak stěžovatelka, tak i odpůrkyně. Proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[41] Nejvyšší správní soud pokládá toto posouzení za správné. Krajský soud aplikoval pravidlo o meritorním úspěchu ve věci podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a poukázal na výslednou částečnou úspěšnost obou procesních stran, která byla přibližně srovnatelná. V takové situaci nebylo možné některému z účastníků přiznat náhradu nákladů řízení. Krajský soud v napadeném rozsudku nevyslovil, že by existovaly podmínky pro zrušení územního plánu v celém navrhovaném rozsahu. Naopak návrh ve zbývajících nerozhodnuté části zamítl. Nebyly tak splněny zákonné podmínky pro to, aby stěžovatelce přiznal náhradu nákladů řízení. Ani tato námitka není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Plný úspěch měla v tomto řízení odpůrkyně.

[44] Ve správním soudnictví se obvykle nepřiznává náhrada nákladů řízení za právní zastoupení profesionálním správním orgánům, o nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří právě část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce nezřídka stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu

ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). K takovým malým obcím bez odborného zázemí patří i odpůrkyně. Náklady, které odpůrkyně vynaložila na advokátní zastoupení, tak byly vynaloženy účelně a stěžovatelka je povinna jí je nahradit (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 247/2021-44).

[45] Náklady řízení odpůrkyně jsou tvořeny částkou výši 4 620 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), celkem tedy 5 070 Kč. Tuto částku je třeba zvýšit o DPH v zákonné výši 21 %, jejímž je advokát odpůrkyně plátcem. Neúspěšná stěžovatelka je tak povinna zaplatit úspěšné odpůrkyni finanční částku ve výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Jakuba Stránského.

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

V Brně dne 20. dubna 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu