ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatele: **Spolek pro Smrkovice,** Na Návsi 5, Smrkovice, Písek, zastoupený advokátem JUDr. Adamem Novákem, Ph.D., Blanická 1008/28, Praha 2, proti odpůrci: **město Písek**, Velké náměstí 114/3, Písek, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **RESIDENCE SMRKOVICE s. r. o.**, Pražská 483, Písek, zastoupená advokátkou Mgr. Květoslavou Křenkovou, Fráni Šrámka 136, Písek, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 7 územního plánu města Písek přijaté usnesením zastupitelstva odpůrce dne 6. 2. 2025, č. 18/25, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 8. 2025, čj. 61 A 8/2025-146,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Písek (*odpůrce*) přijalo usnesením ze dne 6. 2. 2025 změnu územního plánu č. 7 města Písek (dále jen „*změna č. 7*“), která nabyla účinnosti dne 4. 3. 2025.

[2] Změna č. 7 mj. stanovila, že „*v kapitole c) Urbanistická koncepce, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně se v části vymezení zastavitelných ploch v tabulce u plochy Z.99 číslo a text* ‚42 RD' *ruší*“. Tím došlo k odstranění regulativu, který na ploše Z.99 umožňoval výstavbu 42 rodinných domů.

[3] Spolek pro Smrkovice (*navrhovatel*) podal ke krajskému soudu návrh na zrušení změny č. 7. Namítl, že změna nebyla řádně projednána, veřejnost se s ní nemohla seznámit

a uplatnit námitky a připomínky. Postup pořizovatele změny č. 7 hraničí se zneužitím pravomoci úřední osoby. Odůvodnění změny nebylo dostatečné.

[4] Krajský soud návrh zamítl. Úvodem sdělil, že věc posuzoval podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „*starý stavební zákon*“); návrh tak shledal přípustným, přestože navrhovatel nepodal v řízení o změně č. 7 námitky ani připomínky (§ 307 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon; dále jen „*nový stavební zákon*“). K věcnému posouzení návrhu uvedl, že navrhovatel soustředil veškeré návrhové body vůči ploše Z.99, jejíž úprava je však jen menší částí celé změny č. 7. Ve vztahu ke zbytku změny č. 7 tak návrh nemůže být již z tohoto důvodu úspěšný. Jednotlivé námitky poté shledal nedůvodnými.

[5] Navrhovatel rovněž podal dne 1. 11. 2024 návrh na zrušení změny č. 1 regulačního plánu Smrkovice II (schválené usnesením zastupitelstva odpůrce dne 1. 2. 2024, č. 18/24), která v rozporu s tehdy účinným územním plánem města Písek zvýšila kapacitu rodinných domů na ploše Z.99 z 48 na 52. Krajský soud zamítl tento návrh a stejně tak učinil NSS ve vztahu ke kasační stížnosti rozsudkem ze dne 14. 5. 2026, čj. 22 As 242/2025-63.

2. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Navrhovatel (**stěžovatel**) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Brojí především proti postupu odpůrce při přijímání změny č. 7. Namítl, že součástí zveřejněných podkladů pro opakované veřejné projednání nebyla informace o tom, že se změna č. 7 týká také k. ú. Smrkovice a plochy Z.99. Z obsahu vzájemně rozporné grafické a textové části návrhu změny územního plánu nelze zjistit, zda je dotčená plocha Z.99 skutečně regulována. Je zřejmé, že nebyly splněny náležitosti územního plánu ve smyslu § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a změna č. 7 je nepřezkoumatelná. Není přitom pravda, že by se napadenou změnou územního plánu neměnilo vnitřní uspořádání plochy Z.99. Zvyšuje-li se počet případně umisťovaných rodinných domů, logicky musí dojít i ke změně vnitřního uspořádání plochy. Stěžovatel má rovněž pochybnosti ohledně kompletnosti podkladů k opakovanému veřejnému projednání podle § 52 starého stavebního zákona. Projektantovi byl dán pokyn k dopracování dokumentace až po opakovaném veřejném projednání. Touto skutečností se krajský soud nezabýval.

[7] Stěžovatel taktéž namítl, že krajský soud nijak nevážil dopad porušení § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. do jeho práv. Nezabýval se omezením práv stěžovatele a veřejnosti v přístupu do procesu přijímání změny územního plánu. Stěžovateli proto není možné klást za vinu, že nebyl v průběhu přijímání změny aktivní. Navíc krajský soud při posuzování dostatečnosti odůvodnění změny č. 7 opomněl, že stěžovatel napadl též změnu regulačního plánu Smrkovice II. V této souvislosti namítl, že krajský soud vyložil § 71 odst. 4 starého stavebního zákona rozporně s jeho obsahem. Z uvedeného ustanovení zjevně plyne, že obec má povinnost uvést podřízenou územně plánovací dokumentaci (regulační plán) do souladu s tou nadřízenou (územní plán), nikoli naopak. Odpůrce změnil územní plán účelově, aby zamezil napadení změny regulačního plánu ze strany stěžovatele. Ani s tím se krajský soud nevypořádal.

[8] Stěžovatel sdělením ze dne 3. 5. 2026 informoval NSS, že stavební úřad již začal vydávat ve věci změny č. 7 rozhodnutí o povolení stavby.

[9] **Odpůrce** se ztotožnil se závěry krajského soudu. Napadený rozsudek netrpí vytýkanými vadami, což podrobně rozvedl ve svém vyjádření.

[10] Podle RESIDENCE SMRKOVICE (**OZNŘ**) neměla být stěžovateli přiznána aktivní legitimace k podání návrhu. Chybí zde časové i místní sepětí s lokalitou Smrkovice. OZNŘ poukázala na pasivitu stěžovatele v procesu přijímání změny č. 7 a nelogičnost toho, že členové stěžovatele projevili zájem o koupi pozemku v ploše Z.99, přičemž současně brojí proti stavbě na tomto pozemku. Motivace stěžovatele jsou nízké a nejsou hodny právní ochrany. Jednotlivé kasační námitky nejsou ani důvodné, což OZNŘ dále rozvedla ve svém vyjádření.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Předně NSS uvádí, že stěžovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu i nyní posuzované kasační stížnosti. Stěžovatel je spolkem, jehož účelem je podle stanov mj. „*ochrana životního prostředí, přírody, krajiny a krajinného rázu Smrkovic a přilehlého okolí*“ a „*ochrana zájmů obyvatel Smrkovic*“. Řada členů stěžovatele přitom dlouhodobě vlastní pozemky, které přímo sousedí s dotčenou plochou Z.99, případně se nachází v její těsné blízkosti. Je zde tak zřejmé místní i časové sepětí. Těmto vlastníkům nelze klást k tíži, že se rozhodli prosazovat své zájmy jednotně skrze osobu stěžovatele (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, body 25-27).

[12] NSS nesouhlasí se stěžovatelem, jenž namítá, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud reagoval na veškeré návrhové body. Konkrétně krajský soud neshledal porušení § 52 starého stavebního zákona spočívající v přípravě návrhu změny č. 7 pro opakované veřejné projednání (body 67, 70). V bodech 72 až 75 se zabýval poukazem na náležitosti grafické části územního plánu ve smyslu § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a dopadem jeho porušení do práv stěžovatele. Možnost účasti osadního výboru v procesu přijímání (změny) územního plánu krajský soud vysvětlil v bodě 89. Současné napadení změny regulačního plánu Smrkovice II a s tím související námitky jsou zohledněny v bodech 5 a 86 až 88. Některé námitky jsou vypořádány stručněji, avšak to nic nemění na skutečnosti, že jejich vypořádání napadený rozsudek obsahuje, a to z pohledu NSS dostatečně. NSS dodává, že použití tzv. pětistupňového algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy není pro správní soudy povinné (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, bod 28).

3.1 Přípustnost návrhu

[13] Byť žádná ze stran řízení u NSS nebrojila proti přípustnosti návrhu na zrušení změny č. 7, NSS považuje za podstatné se k této otázce vyjádřit. Dospěl totiž k odlišnému názoru než krajský soud.

[14] Podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 a § 120 s. ř. s. platí, že soud kdykoli za řízení zkoumá, zda jsou splněny podmínky řízení. Mezi podmínky řízení spadá i přípustnost návrhu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, čj. 2 As 45/2011-64, a ze dne 22. 1. 2026, čj. 10 As 161/2025-110, bod 11).

[15] Odpůrce postupoval při přijímání a vydání změny č. 7 podle starého stavebního zákona. Stěžovatel nepodal proti změně týkající se plochy Z.99 žádné námitky či připomínky (tvrzené námitky a připomínky, které stěžovatel uplatnil v procesu přijímání změny regulačního plánu Smrkovice II, samozřejmě nejsou v tomto řízení nijak relevantní).

[16] Řízení u krajského soudu bylo zahájeno 14. 5. 2025, tedy za účinnosti nového stavebního zákona (k tomu viz bod [21] níže). Podle § 328 uvedeného zákona se tak řídí novou právní úpravou. Nový stavební zákon přitom stanovil v § 307 odst. 2 speciální případ nepřípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je také nepřípustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*

[17] Citované ustanovení překonává dosavadní judikaturu NSS, podle níž navrhovatel mohl v řízení u správního soudu (s určitými omezeními) podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, i přestože byl v procesu pořizování opatření pasivní a nepodal žádné námitky ani připomínky (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, body 25-32, nebo rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29, body 10-18).

[18] Vyvstává tak otázka, zda v případě opatření obecné povahy fakticky vydaného podle původní právní úpravy, jako tomu bylo v této věci, vzniklo navrhovateli právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy za podmínek stanovených dosavadní právní úpravou, anebo je jeho návrh s ohledem na znění § 307 odst. 2 nového stavebního zákona nepřípustný.

3.1.1 *Použití § 307 odst. 2 nového stavebního zákona*

[19] Této otázce se věnoval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, čj. 41 A 18/2024-101. V bodě 58 tohoto rozsudku dospěl k závěru, že „*§ 307 odst. 2 nového stavebního zákona je třeba vyložit ve prospěch zachování práva na soudní přezkum tak, že* opatřením obecné povahy *ve smyslu tohoto ustanovení je míněno pouze opatření obecné povahy vydané až podle tohoto zákona, a nepřípustnost návrhu je spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny* v řízení o vydání opatření obecné povahy *vedeném již podle nového stavebního zákona.* ***Tento výklad ve spojení s § 323 odst. 9 nového stavebního zákona znamená, že podmínka omezující přístup k soudní ochraně stanovená v § 307 odst. 2 nového stavebního zákona se uplatní v případech, kdy bylo veřejné nebo opakované veřejné projednání, při němž mohly být důvody uplatněny, zahájeno za účinnosti nového stavebního zákona****, a navrhovatel si tedy měl být s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, vědom důsledků spojených s případnou pasivitou. Tomu by měl případně přizpůsobit míru pozornosti, kterou bude věnovat úřední desce a formulaci případných připomínek*“ (důraz přidán).

[20] Z citovaného textu plyne, že § 307 odst. 2 nového stavebního zákona se užije pouze tehdy, jestliže úkon (resp. lépe řečeno „fáze“), během něhož bylo možné vznést důvody proti opatření obecné povahy, proběhl již po účinnosti nového stavebního zákona. NSS se s tímto závěrem ztotožňuje a v tomto rozsudku z něj vychází. Závěr odpovídá systematice a účelu přechodných ustanovení nového stavebního zákona (k tomu viz níže). Současně v něm nelze spatřovat nepřiměřený zásah do právní jistoty navrhovatele. Byl-li § 307 odst. 2 nového stavebního zákona účinný v době, kdy navrhovatel mohl uplatnit důvody proti opatření

obecné povahy, měl si být vědom, že pokud tak neučiní, nebude se moci domáhat soudní ochrany, nepůjde-li o výjimky v tomto ustanovení uvedené (srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, bod 17). Shodný přístup přitom NSS zaujal již při výkladu § 307 odst. 1 nového stavebního zákona[A] (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2025, čj. 7 As 320/2024-47, č. 4679/2025 Sb. NSS, bod 33). NSS i krajský soud v rozsudku 41 A 18/2024-101 odkázaly na podporu své argumentace na závěr Ústavního soudu v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, podle kterého „*pravidlo ‚neznalost právního předpisu neomlouvá' předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným*".

[21] Ve věcech týkajících se územního plánování přitom nastala účinnost nového stavebního zákona dne 1. 7. 2024 (§ 334a odst. 1 nového stavebního zákona). Veřejné projednání návrhu změny č. 7 bylo zahájeno dne 6. 6. 2024 (k určení okamžiku zahájení veřejného, případně opakovaného veřejného projednání viz rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2026, čj. 21 As 226/2025-78, body 34-50), tzn. ještě za účinnosti starého stavebního zákona. Úprava návrhu po veřejném projednání si vyžádala opakované veřejné projednání. To bylo zahájeno dne 21. 10. 2024, tj. již za účinnosti nového stavebního zákona. Vypuštění maximální kapacity plochy Z.99, tedy sporná otázka v této věci, bylo jednou ze změn, pro které se konalo opakované veřejné projednání. Proto právě tato fáze pořizování změny č. 7 je pro účely posouzení přípustnosti stěžovatelova návrhu u krajského soudu stěžejní. V rámci opakovaného veřejného projednání nebyla uplatněna žádná negativní stanoviska ani žádné námitky či připomínky (str. 10-11 odůvodnění změny č. 7).

[22] Krajský soud v bodech 55-57 napadeného rozsudku posoudil přípustnost návrhu na zrušení změny č. 7. Ze skutečnosti, že veřejné projednání změny č. 7 bylo zahájeno za účinnosti starého stavebního zákona dne 6. 6. 2024, dovodil, že ve vztahu ke změně č. 7 je zapotřebí aplikovat starý stavební zákon. Ustanovení § 307 odst. 2 nového stavebního zákona se tak v této věci neuplatní.

[23] Krajský soud tedy bez jakéhokoli vysvětlení pominul proběhlé opakované veřejné projednání, přestože jej nový stavební zákon v § 323 odst. 9 výslovně označuje za jednu z fází pořizování změny územního plánu, která určuje použití původní, případně nové právní úpravy. Podle § 323 odst. 9 nového stavebního zákona totiž platí, že *bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno* ***veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání*** *návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů* (důraz přidán).

[24] NSS proto pro určení přípustnosti návrhu musí dále posoudit otázku, zda má být opakované veřejné projednání konané již za účinnosti nového stavebního zákona vedeno podle dosavadní právní úpravy, jestliže „standardní" veřejné projednání bylo zahájeno ještě za účinnosti starého stavebního zákona. K této otázce se krajský soud nijak nevyjádřil a spokojil se s tím, že do 30. 6. 2024 bylo zahájeno „standardní" veřejné projednání. Tím však vyloučil jakýkoli význam opakovaného veřejného projednání ve smyslu § 323 odst. 9 nového stavebního zákona.

[A] Podle § 307 odst. 1 nového stavebního zákona: *Žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu je nepřípustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, anebo kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*

3.1.2 *Použití § 323 odst. 9 nového stavebního zákona*

[25] Ustanovení § 323 odst. 9 ve svém nynějším znění bylo do nového stavebního zákona doplněno novelou č. 152/2023 Sb. Nový stavební zákon původně obsahoval v tomto smyslu § 323 odst. 8, podle něhož *bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno zpracování návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů*. Až v důsledku novelizace se § 323 zčásti vrátil do původní podoby, jakou měl ve vládním návrhu nového stavebního zákona (sněmovní tisk č. 1008/0), tehdy jako § 321 odst. 9 ve znění: *Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů. Pořizovatel zajistí uvedení obsahu návrhu pořizované územně plánovací dokumentace do souladu s tímto zákonem a jde-li o podstatnou úpravu, koná se opakované projednání v rozsahu provedených úprav. Při opakovaném projednání a vydání se postupuje podle tohoto zákona*.

[26] Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 283/2021 Sb. k § 321 odst. 9 uvádí: „*Toto přechodné ustanovení se vztahuje na návrh územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny v případě, kdy již bylo ukončeno společné jednání s dotčenými orgány, návrh byl na základě jejich stanovisek a připomínek veřejnosti upraven a bylo zahájeno veřejné projednání.* ***Ustanovení se vztahuje i na případy, kdy veřejné projednání již proběhlo a po něm bylo nutné provést podstatnou úpravu návrhu a bylo zahájeno opakované veřejné projednání. V těchto případech se projednání dokončí podle dosavadních právních předpisů.*** *Následně pořizovatel vždy zajistí uvedení obsahu návrhu pořizované územně plánovací dokumentace do souladu s tímto zákonem a jedná-li se o podstatnou úpravu, koná se opakované projednání v rozsahu provedených úprav. Při opakovaném projednání a vydání se již postupuje podle tohoto zákona*.“ (důraz přidán) NSS je přesvědčen, že zvýrazněná pasáž citované důvodové zprávy odkazuje na opakované veřejné projednání, které bylo (shodně jako „standardní“ veřejné projednání) zahájeno *přede dnem nabytí účinnosti* nového stavebního zákona, a proto se má dokončit „*podle dosavadních právních předpisů*“. Takto to alespoň plyne ze znění vládního návrhu § 321 odst. 9.

[27] Důvodová zpráva k novelizujícímu zákonu č. 152/2023 Sb. společně ke změnám v § 323 uvádí, že: „*Úpravou dochází k jednoznačnému stanovení, jak se v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace navazuje na novou právní úpravu v jednotlivých fázích procesu. Byť toto bylo obsahem již vládního návrhu stavebního zákona, v Poslanecké sněmovně došlo k uplatnění pozměňovacího návrhu, který v zásadě stanovil, že všechny územně plánovací dokumentace, u nichž bylo zahájeno zpracování návrhu, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. To se jeví jako nevhodná úprava.* (…) ***Postup podle dosavadních právních předpisů je účelný ve chvíli, kdy je proces již v závěrečné fázi a není tedy vhodné, aby byla vyžadována úprava návrhu (mnohdy vyžadující nové projednání).***“ (důraz přidán) Konkrétně k § 323 odst. 9 důvodová zpráva uvádí: „*Došlo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona k zahájení veřejného projednání (tj. bylo vyhlášeno datum a místo konání veřejného projednání), dokončí se proces projednání zcela podle dosavadních právních předpisů.* ***To se obdobně vztahuje také na případy, kdy došlo k zahájení opakovaného veřejného projednání.***“ (důraz přidán)

[28] Ze zvýrazněných pasáží obou důvodových zpráv je zřejmé, že se shodují v tom, že *též* okamžik zahájení *opakovaného* veřejného projednání (nikoli jen veřejného projednání) je určující pro to, zda se pro samotné opakované veřejné projednání a následný schvalovací

proces územního plánu (nebo jeho změny) použije právní úprava podle starého, nebo nového stavebního zákona.

[29] Opačný výklad by ostatně vedl k tomu, že by slova *nebo opakované veřejné projednání* byla v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona zbytečná. Na tom, zda a kdy bylo zahájeno opakované veřejné projednání, by vůbec nezáleželo, neboť každému takovému opakovanému veřejnému projednání vždy předchází „standardní" veřejné projednání. Druhá ze skutečností, které jsou podle přechodného ustanovení rozhodné, by tedy nikdy nemohla nastat, aniž by předtím nastala ta první, která by však vždy měla prioritní význam.

[30] K odlišnému výkladu § 323 odst. 9 nového stavebního zákona ovšem dospěl jak komentář (doposud jediný) k novému stavebnímu zákonu (Bursíková, L.; Korbel, F.; Černý, P.; Lachmann, M.; Roztočil, A.; Bohadlo, D. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2025), tak metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024. Citovaný komentář uvádí, že v případě zahájení veřejného projednání do dne účinnosti nového stavebního zákona se má postaru dokončit celý proces pořizování *včetně případného opakovaného veřejného projednání*. Stejný názor zastává i ministerstvo v metodickém sdělení, kde se pro případ úprav návrhu po veřejném projednání uvádí, že návrh se v rozsahu úprav projedná na opakovaném veřejném projednání, při kterém se postupuje obdobně podle § 52 starého stavebního zákona (bod 14 metodiky). Metodické sdělení obecně vychází z toho, že bylo-li veřejné projednání zahájeno do 30. 6. 2024, dokončí se celý zbývající postup pořizování územního plánu nebo jeho změny podle starého stavebního zákona (bod 11 a násl.). NSS na tomto místě připomíná, že komentářová literatura ani metodická sdělení pro něj nejsou závazná (rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2022, čj. 6 Ads 138/2022-37, č. 4389/2022 Sb. NSS, bod 15, či ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, bod 18).

[31] Komentář opírá svůj výklad mj. o skutečnost, že komentované ustanovení používá v odst. 9 spojku „nebo", před kterou neuvádí čárku. „*Z gramatického hlediska je tedy tímto ustanovením vyjádřena volba mezi dvěma eventualitami, které jsou libovolně zaměnitelné, a je jedno, která z těchto dvou variant bude platit, a v konečném důsledku mohou nastat i obě. Komentovaný odstavec proto neobsahuje poměr vylučovací, který by vyjadřoval zřejmý protiklad a podporoval výklad, že v případě, že je nutné konat opakované veřejné projednání, pak zahájení veřejného projednání podle dosavadních předpisů pro účely tohoto přechodného ustanovení nemá význam, respektive se při opakovaném veřejném projednání bude postupovat podle nového stavebního zákona.*" S tímto výkladem NSS nesouhlasí. Absence čárky před spojkou „nebo" skutečně dává najevo, že nastat mohou obě možnosti – někdy proběhne jen veřejné projednání, někdy i opakované veřejné projednání. Obě uvedené fáze pořizování územního plánu přitom vymezují okamžik, podle kterého se určí použitelná právní úprava. Naplnění kterékoli z hypotéz, které předvídá § 323 odst. 9 nového stavebního zákona (tj. zahájení veřejného projednání přede dnem účinnosti nového stavebního zákona **nebo** zahájení opakovaného veřejného projednání přede dnem účinnosti nového stavebního zákona), vede k aktivaci dispozice (dokončí se [územní plán nebo jeho změna] podle dosavadních právních předpisů). To znamená, že pasáže „*bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno*" a „*dokončí se podle dosavadních právních předpisů*" se vztahují shodně k okamžiku zahájení veřejného projednání i okamžiku zahájení opakovaného veřejného projednání (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, body 16-19). Přítomnost čárky by naopak naznačovala, že okamžik určující právní

úpravu lze vztáhnout pouze k jedné z těchto fází, aniž by však z ustanovení bylo zřejmé, kterou z těchto fází zvolit; veřejné projednání totiž nastane vždy, a to jako první v pořadí, opakované veřejné projednání nastane pouze za situace dřívějšího proběhnutí „standardního" veřejného projednání. Tím by se opět stala nadbytečnými slova „*nebo opakované veřejné projednání*".

[32] NSS nesouhlasí ani s tím, že veřejné projednání je natolik pokročilou fází, že by již po ní nebylo účelné upravit návrh územního plánu a postupovat podle nového stavebního zákona, jak komentář taktéž uvádí. Jako dostatečně pokročilou fázi lze podle názoru NSS označit až okamžik, kdy je ukončena fáze veřejného, resp. opakovaného veřejného projednání a je již nepochybné, že návrh nebude podstatně upravován. Až v tento okamžik se proces pořizování ocitá ve své závěrečné fázi, kdy by již nedávalo smysl, aby se návrh upravoval podle nového stavebního zákona.

[33] Jak NSS opakovaně zdůraznil, pokud by se přiklonil ke komentářovému výkladu, potvrdil by, že slova „*nebo opakované veřejné projednání*" jsou v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona nadbytečná. To jistě zákonodárce nezamýšlel. Tvorba zbytečných ustanovení není slučitelná s předpokladem rozumného zákonodárce, z něhož se při výkladu právních předpisů vychází. V pochybnostech výklad nemá vést k výsledku, podle kterého pro určitá pravidla vzhledem k jejich vztahu k ostatním pravidlům nezbude žádný prostor pro jejich použití.

[34] Veřejné projednání lze chápat jako fázi, tedy jako určitý procesní úsek při pořizování územního plánu, který začíná okamžikem zahájení a končí lhůtou pro podávání námitek či připomínek a stanovisek dotčených orgánů (§ 52 odst. 3 starého stavebního zákona; viz též § 97 nového stavebního zákona, podle něhož již není možné podávat námitky). Účelem veřejného projednání je totiž nejen seznámit veřejnost s návrhem územního plánu, ale i umožnit nad ním veřejnou debatu a shromáždit námitky a připomínky (§ 22 starého stavebního zákona a k tomu např. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, bod 625 a násl.; viz též § 96 a násl. nového stavebního zákona). Stejný smysl má i opakované veřejné projednání. To se však uskuteční pouze v případě *podstatných* změn návrhu (§ 53 odst. 2 starého stavebního zákona; viz též § 103 odst. 3 nového stavebního zákona). Nejedná se tedy o marginální či nevýznamné úpravy. Právě pokud je úprava podstatná, je třeba veřejné projednání v rozsahu provedených úprav návrhu zopakovat, a v takovém případě mají dotčené subjekty opět právo uplatnit námitky a podat připomínky, ty se však musí týkat provedených úprav (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, čj. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015-53, bod 35). Rovněž z těchto důvodů považuje NSS za logické, aby se rozhodná právní úprava určovala nejen podle zahájení veřejného projednání, ale též opakovaného veřejného projednání. Předmětem opakovaného veřejného projednání může být mnohdy rozsáhlá změna návrhu územního plánu.

[35] Z důvodů výše předestřených NSS dospěl k závěru, že opakované veřejné projednání ve smyslu přechodného ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona má svůj samostatný význam a jako takové je rozhodující pro určení, zda se od okamžiku zahájení opakovaného veřejného projednání použije režim starého, nebo nového stavebního zákona. NSS tento závěr učinil nejen s ohledem na výklad jazykový, ale též systematický – návaznost jednotlivých fází v přechodném ustanovení § 323 nového stavebního zákona, historický a teleologický – zkoumání úmyslu zákonodárce z důvodových zpráv a srovnání účelu

veřejného a opakovaného veřejného projednání (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

[36] Z § 323 odst. 9 nového stavebního zákona tak lze *a contrario* dovodit, že: došlo-li k zahájení veřejného projednání nebo opakovaného veřejného projednání *až po dni nabytí účinnosti* nového stavebního zákona, dokončí se proces projednání územního plánu a následný schvalovací proces podle tohoto zákona (závěr, že se od okamžiku zahájení veřejného projednání nebo opakovaného veřejného projednání dokončí *celý* proces pořizování územního plánu nebo jeho změny podle určené právní úpravy, potvrdil rozsudek 21 As 226/2025-78, body 51-52).

3.1.3 *Použití předchozích závěrů v nyní posuzovaném případě*

[37] V nynější věci bylo zahájeno veřejné projednání dne 6. 6. 2024. Následně se však konalo opakované veřejné projednání, při kterém bylo projednáváno zde sporné vypuštění omezení kapacity plochy Z.99. Opakované veřejné projednání bylo zahájeno až po dni účinnosti nového stavebního zákona dne 21. 10. 2024. Na fázi opakovaného veřejného projednání i následnou schvalovací fázi pořízení změny č. 7 tak dopadal nový stavební zákon a s ním i jeho § 307 odst. 2.

[38] Použití § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je přímo v tomto ustanovení podmíněno třemi předpoklady: 1) navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy žádné důvody proti tomuto opatření; 2) navrhovatel mohl uplatnit důvody; 3) opatření nepodléhalo posouzení vlivů na životní prostředí.

[39] První a třetí z uvedených podmínek jsou v této věci splněny. Z odůvodnění změny č. 7 je zřejmé, že v rámci opakovaného veřejného projednání nebyla uplatněna žádná negativní stanoviska ani žádné námitky či připomínky a že opatření nepodléhalo posouzení vlivů na životní prostředí (str. 10-11 a str. 27 odůvodnění).

[40] Druhou z podmínek je nutné blíže posoudit. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že mu bylo znemožněno se proti změně týkající se plochy Z.99 bránit. Poukázal na to, že z mapových podkladů k návrhu pro opakované veřejné projednání není zřejmé, že se změna č. 7 týká též plochy Z.99. Stěžovatel je přesvědčen, že mezi textovou a grafickou částí k napadené změně územního plánu panují rozpory a odpůrce porušil § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. (pozn. NSS – vyhláška byla zrušena k 1. 1. 2024 a nahrazena novým stavebním zákonem).

[41] Podle § 13 odst. 2 věty poslední vyhlášky č. 500/2006 Sb. *se ve výkresech vyznačí hranice řešeného území* [případně viz též příloha 8 část I odst. 3 písm. a) bod 1 nového stavebního zákona: *Grafická část územního plánu obsahuje výkres základního členění území, který obsahuje vyznačení hranice řešeného území.*]. Grafická část návrhu změny č. 7 pro opakované veřejné projednání neobsahovala vyznačení plochy Z.99, která byla předmětem opakovaného veřejného projednání. NSS se však přiklání k závěru krajského soudu, podle něhož není mezi textovou a grafickou částí rozpor. Ve věci je podstatné, že v případě plochy Z.99 došlo pouze k vypuštění regulativu, jímž se určovala intenzita výstavby v dané ploše. Tato změna nijak neovlivnila hranice plochy Z.99, její prostorové (neboli vnitřní – slovy krajského soudu) uspořádání a účelové určení (bod 74 napadeného rozsudku). Stanovení

podmínek prostorového uspořádání, na jehož údajnou změnu stěžovatel upozorňuje, ostatně spadá pod textovou část územního plánu [viz příloha 7 část I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.; shodně pak příloha 8 část I odst. 1 písm. f) nového stavebního zákona]. V grafické části se nijak nevyznačuje (srov. příloha 7 část I odst. 4 téže vyhlášky; případně příloha 8 část I odst. 3 nového stavebního zákona). Textová část návrhu ve své výrokové části (bod 8) obsahovala informaci o změně týkající se plochy Z.99. Tato změna byla odůvodněna v závěru bodu 8.1 na straně 20 návrhu tím, že pro toto území je zpracovaný regulační plán Smrkovice II, jenž prověřil kapacitu území a stanovil kapacitu zastavitelné plochy. Skutečnost, že se změna č. 7 týká též plochy Z.99, byla nepochybně zřejmá z textové části návrhu změny pro opakované veřejné projednání, která byla veřejnosti, tedy i stěžovateli, dostupná prostřednictvím úřední desky Městského úřadu v Písku.

[42] Krajský soud správně vypořádal též námitku týkající se projednání změny územního plánu s osadním výborem (bod 89 napadeného rozsudku). Podle § 121 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), *je osadní výbor oprávněn a) předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce, b) vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce, c) vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce*. Podle odst. 2 *požádá-li předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno*. Z citovaného ustanovení ani jiného relevantního právního předpisu neplyne povinnost obce, aby osadnímu výboru předkládala návrh územního plánu nebo jeho změny k projednání. Osadní výbor mohl k návrhu změny č. 7 předkládat svá vyjádření a reagovat na připomínky a podněty občanů obce, jak ustanovení předvídá.

[43] Skutečnost, že pozvánka k opakovanému veřejnému projednání byla učiněna s odkazem na starý stavební zákon, nelze považovat za objektivní důvod, pro který by bylo možné omluvit procesní pasivitu stěžovatele. Pozvánka byla řádně zveřejněna, a stěžovatel tak měl možnost se proti změnám, které byly předmětem opakovaného veřejného projednání, aktivně bránit.

[44] Všechny podmínky použití § 307 odst. 2 nového stavebního zákona jsou v této věci splněny. Z tohoto důvodu by NSS měl přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu a návrh odmítnout namísto něj podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., a to ve znění účinném od 1. 1. 2026 (čl. XI bod 1 zákona č. 314/2025 Sb.), neboť stěžovatelův návrh na zrušení změny č. 7 byl od počátku nepřípustný podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona. Tím, že krajský soud tak neučinil a návrh věcně projednal, zatížil řízení zmatečností, jelikož ve věci chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. K této vadě NSS přihlíží i bez kasační námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Takový postup by však byl v nynější věci v rozporu s ústavně zaručeným právem na soudní ochranu.

3.1.4 *Ústavněprávní limity*

[45] Ústavní soud opakovaně uvedl, že pokud soud svým procesním postupem vyvolá v účastnících řízení legitimní očekávání, že k jejich podání bude přihlíženo nebo že bude projednáno, požívá toto legitimní očekávání právní ochrany (nálezy ze dne 20. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3157/14, bod 20, nebo ze dne 30. 6. 2022, sp. zn. III. ÚS 2373/21, body 27 a 31). Obdobně k legitimnímu očekávání účastníků založenému procesním postupem soudu přistupuje i judikatura NSS (rozsudky ze dne 18. 2. 2022, čj. 1 As 354/2021-27, bod 30, nebo

ze dne 5. 5. 2023, čj. 5 As 37/2022-24, body 15-16). Tyto závěry lze vztáhnout též na správní orgány, které svým procesním postupem založily legitimní očekávání účastníků. Z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a z principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky *„vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. To znamená, že účastníkovi řízení nesmí být na újmu, pokud při využití takového prostředku proti rozhodnutí orgánu veřejné moci postupoval v dobré víře ve správnost v něm obsaženého nesprávného poučení*“ (nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, bod 18).

[46] Odpůrce postupoval při pořizování i schválení změny č. 7 podle starého stavebního zákona; stejně tak vyhláška o opakovaném veřejném projednání obsahovala poučení v souladu se starým stavebním zákonem. Krajský soud v napadeném rozsudku bez velkých pochyb uzavřel, že odpůrce postupoval správně, jestliže vydal změnu č. 7 podle starého stavebního zákona. Ze spisu nevyplývá, že by některá ze stran v průběhu řízení o změně č. 7 nebo řízení u krajského soudu či NSS brojila či se jakkoli vyjadřovala proti tomu, že proces vydání změny č. 7 probíhal podle původní právní úpravy. Stěžovatel v návrhu upozornil, že změna č. 7 byla vydána ještě podle starého stavebního zákona, a proto se na ni nevztahuje § 307 odst. 2 nového stavebního zákona. Dodal, že i kdyby ve věci měl být použit nový stavební zákon, stěžovatel neměl faktickou možnost uplatnit připomínky, neboť nebyl o změně územního plánu řádně informován.

[47] Odpůrce i stěžovatel tak byli po celou dobu přípravy změny č. 7 v přesvědčení, že je při jejím vydání správně postupováno podle starého stavebního zákona. Tento zákon ani soudní řád správní přitom nestanoví, že by uplatnění námitek či připomínek v řízení o vydání opatření obecné povahy bylo podmínkou přípustnosti soudního přezkumu tohoto opatření (tuto podmínku zavedl až nový stavební zákon v § 307 odst. 2). Proto stěžovatel, jenž byl při pořizování změny územního plánu vedeného v režimu starého stavebního zákona procesně pasivní, mohl být po celou dobu v přesvědčení, že bude moci v řízení před soudem uplatňovat veškeré návrhové body tzv. pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, vyjma bodu posledního, kterým je přezkum z hlediska proporcionality, tj. přiměřenosti výsledné regulace.

[48] Pokud by NSS nyní odmítl návrh na zrušení změny č. 7 s ohledem na § 307 odst. 2 nového stavebního zákona namísto krajského soudu, porušil by jednu z ústavních zásad spravedlivého procesu, tj. právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. NSS proto věcně posoudil veškeré kasační námitky stěžovatele.

3.2 Posouzení kasačních námitek

3.2.1 *Postup odpůrce při pořizování změny č. 7 územního plánu*

[49] K námitkám, že bylo stěžovateli znemožněno, aby se bránil proti změně týkající se plochy Z.99, se NSS vyjádřil v předchozích bodech 42 až 44.

[50] K obecné námitce, že dokumentace návrhu změny č. 7 nebyla k opakovanému veřejnému projednání předložena *„ve stavu, který je předpokládán podle § 52 starého stavebního zákona*“, NSS odkazuje na vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti, se kterým souzní. Odpůrce na str. 9 vyjádření vysvětlil, že po opakovaném veřejném projednání byly do finálního

návrhu změny č. 7 doplněny kapitoly odůvodnění a drobné textové úpravy, které neměly žádný dopad na obsah projednávané změny. Takový postup je běžný. NSS připomíná, že nepodstatné změny nevyžadují opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 2 starého stavebního zákona).

3.2.2 *Nesoulad územního a regulačního plánu*

[51] Stěžovatel dále namítl, že regulační plán Smrkovice není v souladu s územním plánem města Písku, a to v části stanovující maximální kapacitu výstavby v ploše Z.99. Krajský soud popřel obsah § 71 odst. 4 starého stavebního zákona. Z ustanovení plyne povinnost obce uvést podřízenou územně plánovací dokumentaci do souladu s tou nadřízenou, nikoli naopak, jak to učinil odpůrce.

[52] NSS uvádí, že tato námitka má své místo především v řízení o regulačním plánu Smrkovice II, který stanovil kapacitu zastavitelné plochy Z.99 až na 52 parcel pro rodinné domy (původní územní plán Písek umožňoval výstavbu pouze 42 rodinných domů).

[53] Stěžovatel vznesl obdobnou námitku i v řízení sp. zn. 22 As 242/2025 ve věci změny č. 1 regulačního plánu Smrkovice II. NSS vysvětlil, že územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu. To však neznamená, že úprava obsažená v regulačním plánu musí přesně zrcadlit úpravu obsaženou v územním plánu. Podstatné je, aby regulační plán respektoval koncepci vymezenou územním plánem. Tu může doplňovat a upřesňovat, aniž by to vedlo k rozporu mezi územně plánovacími dokumentacemi. Ten by nastal v případě, pokud by regulační plán přinesl zcela novou regulaci, se kterou územní plán nepočítá (viz bod 46 rozsudku 22 As 242/2025-63, či též rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, čj. 9 Aos 2/2013-118, body 38-39). To v posuzovaném případě nenastalo. Regulační plán pouze zpřesnil počet stavebních parcel, a to v rámci mantinelů stanovených územním plánem (rozsudek 22 As 242/2025-63, body 55-56). V této souvislosti změna č. 7 územního plánu Písek pro nadbytečnost vypustila index k ploše Z.99, jenž upravoval množství rodinných domů na dané ploše (str. 25 odůvodnění změny č. 7).

[54] Regulační plán Smrkovice II a územní plán Písku tak nelze považovat za vzájemně rozporné (22. senát v bodě 57 svého rozsudku poukázal též na to, že údaje o maximální kapacitě vymezených ploch v územním plánu jsou pouze orientační a určené zejména pro dimenzování dopravní a technické vybavenosti; to potvrzuje i odpůrce v závěru str. 7 vyjádření k návrhu). Nadto NSS ve své předchozí judikatuře dovodil možnost, aby se obec do určité míry odchýlila od nadřazené územně plánovací dokumentace. Ta totiž ze své povahy bývá zpravidla obecná a je na dokumentaci nižšího stupně, aby ji vhodně konkretizovala. Odchylku je však nutné dostatečně zdůvodnit (rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, body 73-77, a ze dne 14. 5. 2025, čj. 10 As 19/2025-45, bod 18).

[55] Odpůrce na str. 25 odůvodnění změny č. 7 uvedl, že regulační plán Smrkovice II prověřil kapacitu území s ohledem na výměru zastavitelné plochy Z.99 cca 7,15 ha. Při odečtu plochy nutné pro umístění komunikace (cca 0,85 ha) zbývá výměra cca 6,3 ha. Pro plochy individuálního bydlení je v územním plánu stanovena minimální výměra pozemků 800 m^2, proto by bylo možné v ideálním případě situovat do zastavitelné plochy Z.99 až 80 pozemků. Regulační plán však zpřesnil využitelnost území optimálně a hospodárně na 52 pozemků. Odpůrce tak objasnil, jakým způsobem regulační plán posoudil kapacitu sporné

plochy. Z důvodu, že kapacita plochy je dostatečně upravena regulačním plánem, vypustil z územního plánu regulativ maximální kapacity plochy. Takové zdůvodnění je dostatečné a logické.

[56] NSS uzavírá, že neshledal rozpor mezi územně plánovacími dokumentacemi.

4. Závěr a náklady řízení

[57] Stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, proto NSS jeho kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.).

[58] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel neměl ve věci úspěch, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Odpůrci, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, v tomto řízení nevznikly žádné náklady vymykající se jeho běžné úřední činnosti.

[59] O nároku osoby zúčastněné na řízení na náhradu nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., a to ve znění účinném do 31. 12. 2025 (čl. XI bod 3 zákona č. 314/2025 Sb.). Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. To v této věci nenastalo.

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

V Brně dne 11. června 2026

Ondřej Mrákota
předseda senátu