



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) Angarmos plus a.s.**, IČO: 024 47 649, se sídlem Na Struze 227/1, Praha 1, **b) Montresor, a.s.**, IČO: 065 85 507, se sídlem Na Struze 227/1, Praha 1, oba zast. JUDr. Jiřím Velískem, advokátem, se sídlem Nad Akáty 1599/13, Praha 4, proti odpůrkyni: **obec Čestlice**, se sídlem Pitkovická 290, Čestlice, zast. JUDr. Emilem Fleglem, advokátem, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 5 územního plánu Čestlic vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 26. 6. 2024, č. 20/2024 – 10, o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2025, č. j. 41 A 76/2025-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 6.135 Kč k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Emila Flegela, advokáta, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se v řízení před Krajským soudem v Praze (dále též „krajský soud“) návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhali zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále též „změna č. 5 územního plánu“) v rozsahu grafického vymezení lokálního biocentra LBC 8 na pozemcích p. č. 119 ve vlastnictví navrhovatele a) a p. č. 105/129 ve vlastnictví navrhovatele b), oba v k. ú. Čestlice. Uvedli, že změnou územního plánu č. 5 došlo v grafické části k vymezení lokálního biocentra LBC 8 (dále též „biocentrum“) do plochy ZO (zeleň ochranná a izolační) bez předchozího zveřejnění a bez vědomí navrhovatelů.

[2] Krajský soud nadepsaným usnesením návrh odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Uvedl, že biocentrum bylo vymezeno již původním územním plánem odpůrkyně z roku 2010, změna územního plánu č. 5 pak nahradila celé původní znění textové části novým zněním. Hlavní výkres zachycuje celkovou regulaci, nikoliv pouze změny. Změna č. 5 nepředstavuje novou regulaci území, v němž se nacházejí pozemky navrhovatelů, oproti dosavadnímu stavu územního plánu. Cílem odpůrkyně bylo převedení dosavadního územního plánu do tzv. jednotného standardu územně plánovací dokumentace na základě vyhlášky č. 418/2022 Sb. Jedinou změnou ve vztahu k biocentru bylo jeho přejmenování (z LBC 8 na LBC.8) a mírně odlišené grafické znázornění v hlavním výkresu. K absenci vymezení biocentra v některém z úplných znění územního plánu ve znění předchozích změn dle § 55 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, soud uvedl, že úplné znění není opatřením obecné povahy a nevyvolává žádné právní účinky. Absence uvedení biocentra v úplném znění automaticky nevyklučuje jeho řádné a závazné vymezení původním územním plánem.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[3] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadli usnesení krajského soudu **kasační stížností**.

[4] Stěžovatelé předně poukázali na pochybení odpůrkyně při vyhotovování úplných znění územního plánu po jeho předchozích změnách. Uvedli, že z úplného znění územního plánu po změně č. 3 a následně též z úplného znění po změně č. 4, které byly doručeny veřejnou vyhláškou, nabyli legitimní očekávání, že jejich pozemky jsou prosty jakýchkoli regulativů. V době pořizování původního územního plánu své pozemky ještě nevlastnili a při jejich nabývání vycházeli z veřejně dostupných zdrojů, ve kterých nebylo biocentrum zaneseno. Nedošlo k řádnému zveřejnění původního znění územního plánu a úplných znění po přijatých změnách č. 1 a č. 2 dle § 55 odst. 7 stavebního zákona, a nebyly tak dodrženy zákonné podmínky pro účinnost grafické části územního plánu. V řízení před krajským soudem proto mělo být posouzeno, zda bylo původní znění územního plánu zveřejněno zákonem stanoveným způsobem, včetně jeho grafické části.

[5] Odpůrkyně ve svém **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s napadeným usnesením. Argumentace stěžovatelů směřuje vůči úplnému znění územního plánu, které je právně nezávazným dokumentem informativní povahy. Pochybení odpůrkyně při vyhotovování úplného znění územního plánu po změně č. 4 nemůže implikovat vadu opatření obecné povahy, kterým byla vydána změna č. 5 územního plánu. Změna č. 5 nahradila původní znění textové části novým zněním a hlavní výkres zachycuje celkovou regulaci. Změna územního plánu č. 4 biocentrum neupravovala. Biocentrum dotýkající se pozemků stěžovatelů již bylo vymezeno v původním územním plánu, napadené opatření obecné povahy proto nezasahuje do právní sféry stěžovatelů. Změna č. 5 pouze převzala již existující stav. Stěžovatelé tak nemají aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí,

pokračování

proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžejní námitka stěžovatelů směřuje proti právnímu posouzení věci krajským soudem, který uzavřel, že stěžovatelé nebyli dotčeni na svých právech napadeným opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud však tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Jak krajský soud správně posoudil, biocentrum s veřejně prospěšným opatřením s označením WU3, pro které lze vyvlastnit a uplatnit předkupní právo, bylo řádně vymezeno již v původním územním plánu odpůrkyně vydaném odpůrkyní dne 23. 6. 2010. Vymezení této plochy nebylo dotčeno žádnou z následně schválených změn územního plánu odpůrkyně. V rámci změny č. 5 územního plánu došlo k nahrazení celé původní textové i grafické části územního plánu novým zněním, v rámci které došlo k přejmenování biocentra v rámci kapitoly Ae2. ÚSES z LBC 8 na LBC.8. Pro biocentrum je dále vymezeno stejné veřejně prospěšné opatření, u kterého došlo ke změně označení z WU3 na VU.3. V hlavním výkresu změny č. 5 je biocentrum vymezeno ve stejném rozsahu jako v hlavním výkresu původního územního plánu a zároveň biocentrum není uvedeno ve výčtu řešených lokalit v rámci změny územního plánu č. 5. Krajský soud učinil správný závěr, že stěžovatelé nebyli napadeným opatřením obecné povahy dotčeni, jelikož biocentrum bylo vymezeno již v původním územním plánu a jedinou změnou, ke které ve rámci změny č. 5 došlo, byla úprava označení a mírně odlišné grafické znázornění v hlavním výkresu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s judikaturou krajského soudu uvedenou v bodě 23 napadeného usnesení, dle které přejmenování či jiné grafické znázornění již existující regulace nemůže zasahovat do práv adresátů opatření obecné povahy, neboť nezakládá žádnou novou regulaci.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil námitku stěžovatelů k pochybením odpůrkyně, resp. pořizovatele, při vyhotovování úplných znění územního plánu ve znění změny č. 3 a č. 4. Vycházel přitom z územního plánu odpůrkyně včetně všech dosavadních změn v rozsahu, v jakém byly tyto dokumenty předloženy v řízení před krajským soudem. V případě úplného znění po změně č. 3 územního plánu odpůrkyně přisvědčil tvrzení stěžovatelů, že biocentrum není v hlavním výkresu vyznačeno. Tento výkres totiž v rozporu s vyhláškou č. 500/2006 Sb. [Oddíl I. odst. 4 písm. b) přílohy č. 7] vůbec neobsahuje znázornění územního systému ekologické stability. Biocentrum a veřejně prospěšné opatření jsou však uvedeny v úplném znění textové části a dále v úplném znění výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací a v úplném znění koordinačního výkresu. Obdobná situace platí i pro úplné znění po změně č. 4 územního plánu odpůrkyně. Ani v tomto případě biocentrum (resp. územní systém ekologické stability vůbec) není v hlavním výkresu vymezeno. Biocentrum a veřejně prospěšné opatření jsou však uvedeny v úplném znění textové části a dále v úplném znění výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací a v úplném znění koordinačního výkresu. Uvedená námitka stěžovatelů však není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s dosavadní judikaturou krajského soudu, ze které vyplývá, že *„úplné znění územního plánu je pouhým administrativně-technickým kompilátem normativních aktů (opatření obecné povahy), nemá žádnou vlastní právní formu (nejedná se*

o opatření obecné povahy), jeho vyhotovení zajišťuje pořizovatel změny územního plánu, není s kýmkoliv projednáváno, není schvalováno, vydáváno ani nenabývá samo o sobě účinnosti (záznam o účinnosti se vyhotoví podle účinnosti změny územního plánu). Soud nikterak nezpochybňuje praktický význam úplného znění územního plánu, neboť poskytuje celistvý přehled o aktuálním stavu územněplánovací dokumentace (tedy přehled o tom, jaká regulace v daný okamžik platí). Nemá však žádnou normativní hodnotu a v případě, že není správně vyhotoveno, tedy liší se od obsahu normativních aktů (opatření obecné povahy), je pochopitelně rozhodující znění těchto normativních aktů. Rozpor mezi obsahem normativních aktů a úplného znění územního plánu lze v tomto úplném znění kdykoliv opravit, nepředchází tomu žádný formální postup, což je dáno tím, že samo úplné znění územního plánu nemá žádnou formu a jedná se de facto pouze o „pracovní“ dokument, jenž není sám o sobě závazný a nevyvolává žádné právní účinky.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č.j. 55 A 35/2022-91). Byť citovaný rozsudek dále obsahuje závěr soudu, že „by za určitých mimořádných okolností mohl obsah úplného znění územního plánu, jenž by neodpovídal obsahu územního plánu a jeho změn, vyvolat legitimní očekávání na straně dotčených osob nebo jim založit nárok na náhradu újmy, neboť jde o výstup úřední činnosti a orgány veřejné správy odpovídají za jeho správnost“, stěžovatelé ve své argumentaci opomenuli další část citovaného rozsudku. V ní krajský soud uvedl, že ačkoliv může pochybení v úplném znění vyvolat subjektivní nejistotu na straně adresátů opatření obecné povahy, z objektivního hlediska však pochybnosti vzniknout nemohou, neboť opatření obecné povahy má přednost před úplným zněním územního plánu.

[11] Krajský soud v Praze dále v usnesení ze dne 21. 1. 2021, č.j. 43 A 84/2019-82, uvedl, že „při vyhotovování úplného znění nemají v případě zákona předseda vlády [srov. § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.] a v případě územního plánu pořizovatel žádnou pravomoc zasahovat do obsahu přijatých dílčích úprav, novelizací či změn. Pouze je za účelem lepší přehlednosti a srozumitelnosti pro jejich adresáty uspořádávají v jeden souvislý celek a takto publikují. Dopustí-li se při tom chyby nebo doplní-li do úplného znění něco, co obsahem kompilovaných dokumentů není, jako k tomu zjevně došlo v případě pořizovatele v daném případě, může to mít vliv na dobrou víru a legitimní očekávání subjektů práva, nikoliv však na samotné podkladové normativní právní akty – jejich obsah nelze dovozovat z úplného znění, nýbrž naopak obsah úplného znění je nutno v případě pochybností dovozovat z nich.“ Z uvedeného vyplývá, že úplné znění územního plánu slouží adresátům zejména za účelem přehlednějšího a srozumitelnějšího seznámení se s regulacemi v území. Namítají-li stěžovatelé, že při nabývání pozemků vycházeli z vybraných částí úplných znění, ve kterých zakreslení biocentra chybělo, jde tato skutečnost k jejich tíži. Pokud by se stěžovatelé skutečně seznámili s kompletními úplnými zněními územního plánu, zjistili by, že na jejich pozemcích je předmětné biocentrum vymezeno. Následně se mohli seznámit též s původním územním plánem a jeho změnami, kdy tyto dokumenty mají normativní hodnotu, na rozdíl od úplných znění územních plánů. Z nich by získali přesné informace o regulaci území ve vztahu k jejich pozemkům, včetně na nich vymezeného biocentra.

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu, že i pokud by vyhověl návrhu stěžovatelů a zrušil ve vztahu k jejich pozemkům napadenou změnu územního plánu, nijak by se nepromítlo v jejich právní sféře, neboť by se pouze vrátilo původní označení a grafické znázornění, a to pouze v hlavním výkresu, jelikož stěžovatelé se domáhali zrušení opatření obecné povahy pouze ve vztahu k této dílčí součásti grafické části (vyznačení biocentra LBC 8 na pozemcích stěžovatelů v hlavním výkresu grafické části).

pokračování

Věcná regulace by však zůstala stejná, jelikož ta byla stanovena původním územním plánem. Docílit zrušení biocentra bylo možné pouze tím, že by stěžovatelé, respektive jejich právní předchůdci bývali brojili proti původnímu územnímu plánu, kterým tato regulace byla vymezena.

[13] Jako nedůvodnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelů o pochybení krajského soudu, které mělo spočívat v tom, že krajský soud nezkoumal to, zda původní znění územního plánu odpůrkyně bylo zveřejněno zákonem stanoveným způsobem, a to včetně jeho grafické části v podobě hlavního výkresu B2. Totéž platí i o úplných zněních po jednotlivých přijatých změnách územního plánu odpůrkyně. Předmětem řízení před krajským soudem totiž byla část opatření obecné povahy – změny č. 5 územního plánu. Původní územní plán odpůrkyně předmětem řízení nejenže nebyl, ale ani jim nemohl být, jelikož od účinnosti územního plánu odpůrkyně uplynula lhůta stanovená v § 101b s. ř. s. ve spojení s čl. II bod 8. zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Nejvyšší správní soud námitkám stěžovatelů uvedeným v kasační stížnosti nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[15] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch. V tomto ohledu platí, že žalované správní orgány mají v případě právního zastoupení právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrkyně je malou obcí (ke dni 1. 1. 2025 měla 762 obyvatel), která není obcí s rozšířenou působností a nedisponuje příslušným odborným personálem. Proto soud považoval náklady na zastoupení za účelně vynaložené, a odpůrkyni tedy přiznal právo na jejich náhradu.

[16] Zástupce odpůrkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 4.620 Kč, paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč a částka odpovídající 21 % DPH, celkem tedy 6.135 Kč. Částku ve výši 6.135 Kč jsou stěžovatelé povinni zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Emila Flegela.

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

V Brně dne 17. června 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu