



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: a) Ing. Bc. Š. Z., b) M. N., oba zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrkyni: obec Stachy, sídlem Stachy 200, zastoupená JUDr. Tomášem Samkem, advokátem sídlem Pražská 140, Příbram, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. K. C., o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 7. 2025, č. j. 57 A 7/2025-50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 7. 2025, č. j. 57 A 7/2025-50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Návrhem ze dne 29. 4. 2025 se navrhovatelé u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 – Změna č. 16 Územního plánu obce Stachy, vydaného usnesením zastupitelstva obce Stachy č. 158 ze dne 22. 7. 2024, *in eventum* zrušení tohoto opatření obecné povahy v části textového i grafického vymezení a) plochy s označením Z.96, b) plochy Přírodní všeobecné NU.1 na pozemku parc. č. XA v katastrálním území S. (pozn.: všechny pozemky uváděné níže v textu spadají do tohoto katastrálního území, proto je kasační soud dále nebude uvádět).

[2] Krajský soud návrhu vyhověl a shora označeným rozsudkem napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu zrušil dnem právní moci rozsudku. V odůvodnění konstatoval, že textová část napadeného opatření obecné povahy postrádá důvody, pro něž odpůrkyně přistoupila k redukci zastavitelné plochy ve vztahu k pozemku navrhovatelů parc. č. XA. Pokud pak jde o vymezení nové zastavitelné plochy Z.96 na sousedních pozemcích jako plochy pro obchod a nevýrobní služby (OK.1), odpůrkyně řádně

neodůvodnila, proč je zastavitelná plocha rozšiřována a z jakého důvodu je vymezována ve funkční ploše komerční občanské vybavenosti. Závěr o potřebnosti se neopírá o žádnou konkrétnější analýzu. Odpůrkyně pouze uvádí, že nejsou vymezeny plochy komerčního občanského vybavení, výhradně určené pro obchod a nevýrobní služby, s tím, že pro tyto účely lze využít navrženou plochu OK.1 ve východní části sídla. V předchozím vyjádření přitom konstatovala, že dle průzkumu nebyly v obci shledány žádné významnější nedostatky, přičemž obec disponuje dostatečným množstvím ploch komerčního občanského vybavení pro obchodní prodej a pro nevýrobní služby, a proto tyto plochy nejsou vymezeny. Takové odůvodnění nemůže obstát v situaci, kdy v průběhu přijímání napadeného opatření obecné povahy navrhovatelka a) vznesla v tomto směru námitky.

[3] Změna ohledně pozemku navrhovatelů je významným omezením jejich vlastnického práva. Měla tudíž být odůvodněna natolik konkrétně, aby bylo možné posoudit vyhodnocení zásady minimalizace a subsidiarity. V kontextu s obsahem námitky není zřejmé, zda změna byla učiněna jen v nezbytné míře a nejšetrněji ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Nelze ověřit, zda nedošlo k libovůli ze strany pořizovatele změny územního plánu. Vyloučení pozemku navrhovatelů ze zastavitelných ploch není vůbec zdůvodněno. Nachází se pouze v tabulce s odkazem na grafické znázornění, v níž lze v poznámce ke grafické značce S3 vyčíst „*pozemky nejsou vhodné k zastavění*“. K vynětí pozemků ze zastavěného území a jejich zařazení do nezastavěného území by mělo docházet jen ve zcela výjimečných a řádně odůvodněných případech. Tak tomu v daném případě nebylo a napadené opatření obecné povahy je nezákonné již z tohoto důvodu. Vzhledem k tomu se krajský soud ani nemohl zabývat proporcionalitou této změny.

[4] Odpůrkyně se též na str. 116 a 117 odůvodnění textové části napadeného opatření obecné povahy dostatečně nevypořádala s námitkami, které uplatnila navrhovatelka a). Na první námitku ohledně vyřazení pozemku parc. č. XA ze zastavěné plochy odpůrkyně reagovala odkazem na § 58 a § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), s tím, že tato ustanovení nebyla naplněna a pozemek tudíž není vhodný k zastavění. Došlo totiž ke změně využití na trvalý travní porost. Dle krajského soudu ovšem odpůrkyně změnu využití pozemku řádně nezdůvodnila. Pozemek nebyl hodnocen dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Bez řádného odůvodnění nelze s pouhým odkazem na § 58 stavebního zákona zrušit zastavitelnost pozemku v případě, že je součástí stabilizované plochy pro bydlení. Odpůrkyně byla povinna posoudit, zda dotčený pozemek tvoří souvislý celek s obytnou budovou č. p. XB na pozemku parc. č. st. XC, tedy zda jde o zastavěný stavební pozemek, nikoli jen obecně uvést, že nebyla naplněna zmiňovaná ustanovení.

[5] Pokud jde o druhou námitku týkající se nesouhlasu s vymezením zastavitelné plochy Z.96, odpůrkyně se vyjádřila pouze k pozemku parc. č. XD tak, že je vymezen v zastavitelné ploše od roku 2008. Podaná námitka se však vztahovala též k pozemku parc. č. XE. K tomuto pozemku se ovšem odpůrkyně nijak nevyjádřila. I vypořádání této námitky je tudíž nepřezkoumatelné. Podstatou třetí námitky pak byla nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu, který nepožadoval zpracování vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí (SEA), aniž by věcně odůvodnil, podle jakých zákonných kritérií nebylo takové posouzení vyžadováno. Odpůrkyně však pouze uvedla, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nebylo zpracováno, neboť dotčený orgán takový požadavek nevznésl. Také třetí námitku tedy odpůrkyně vypořádala nedostatečně.

pokračování

[6] Krajský soud uzavřel, že vyřazení pozemku ze zastavitelné plochy je pro vlastníky významným omezením pro jeho budoucí využití. Taková změna představuje intenzivní zásah do vlastnického práva, a to tím spíše, pokud byl pozemek dle svého původního způsobu využití určen k zástavbě. Právě proto je v takovém případě nezbytné trvat na přesvědčivém zdůvodnění přijatého řešení. Tyto důvody pak musí být srozumitelně vyjádřeny v odůvodnění územního plánu, především pak v rozhodnutí o námitkách, které je jeho součástí.

II. Kasační stížnost

[7] Odpůrkyně („stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Navrhla, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka v první řadě namítla, že krajský soud porušil § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“). Výrokem I napadeného rozsudku totiž zrušil napadené opatření obecné povahy jako celek, přestože navrhovatelé v podaném návrhu předmět řízení vztáhli k novému vymezení plochy Z.96 na pozemcích parc. č. XD a parc. č. XE a k omezení pozemku parc. č. XA. Soud je vázán rozsahem a důvody návrhu. Z podaného návrhu nevyplývá, že by navrhovatelé napadali změnu územního plánu z jiných důvodů a v jiném rozsahu, než je uvedeno výše. Napadené opatření obecné povahy přitom provádí v území poměrně rozsáhlé a potřebné změny. Krajský soud však neodůvodnil, na základě jakých tvrzení navrhovatelů či jiných skutkových a právních okolností zrušil napadené opatření obecné povahy jako celek. Ostatně ani neuvedl věcné důvody, proč v takovém rozsahu shledal napadené opatření obecné povahy nezákonným. V rozsudku se zabýval jen otázkou vymezení plochy Z.96 a dostatečností odůvodnění jak tohoto vymezení v rámci opatření obecné povahy OOP, tak rozhodnutí o námitkách navrhovatelky a).

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěry krajského soudu o nezákonnosti nového vymezení plochy Z.96. Vůči vymezení této plochy v návrhu opatření obecné povahy nebýl žádný z navrhovatelů. Navrhovatelka a) vznesla námitky až v rámci opakovaného projednání návrhu opatření obecné povahy, přestože ohledně plochy Z.96 byl totožný s původním návrhem. Přístup navrhovatelů k pořizování změny územního plánu byl velmi pasivní. Stejně pasivně se ostatně navrhovatelé (i předchozí vlastníci) chovali k naplňování zastavitelnosti pozemku parc. č. XA ve smyslu definovaném předchozí územně plánovací dokumentací.

[10] Jak vyplývá z odůvodnění opatření obecné povahy, ohledně pozemku parc. č. XA stěžovatelka postupovala v rámci aktualizace současně zastavěného území dle § 58 stavebního zákona. Jednoznačně se přitom jednalo o uvedení vymezení současně zastavěného území do souladu se stavebním zákonem. Funkční využití plochy je též v souladu s platnou katastrální mapou (trvalý travní porost, evropsky významná lokalita, chráněná krajinná oblast). Dotčený pozemek byl do zastavitelných ploch zařazen v roce 2002, neboť dle tehdejší právní úpravy tvořil jeden stavební pozemek s budovou č. p. XB na pozemku parc. č. st. XC. Proto musel být celý tento pozemek vymezen jako zastavitelná (resp. zastavěná) plocha i územním plánem. Z pohledu aktivit vlastníků těchto nemovitostí, jakož i dle argumentace navrhovatelů je však zjevné, že pozemek parc. č. XA je po celou dobu využíván jako zahrada rodinného domu a nebyl plánován k zastavění. To by se

i přičilo urbanistické koncepci daného území s rozvolněnou zástavbou danou historickým vývojem území. Daný pozemek navíc nezanedbatelnou plochou své výměry zasahuje do dopravního koridoru pozemní komunikace mezi Zadovem a Churáňovem včetně jejího ochranného pásma. Současně zastavěné území bylo v minulosti vymezováno velmi velkoryse. Často obsahovalo pozemky, které neodpovídaly vymezení dle stavebního zákona. Vyřazený pozemek není pod společným oplocením se sousední nemovitostí (§ 2 odst. 1 stavebního zákona). Je intenzivně zemědělsky využíván jako louka, což lze doložit tím, že je propachtován za účelem zemědělského hospodaření včetně pobírání dotace na jeho obhospodařování.

[11] Všechny uvedené skutečnosti jsou popsány v odůvodnění opatření obecné povahy, zejména v rozhodnutí o námitce navrhovatelky a). Není zřejmé, proč je krajský soud považoval za nedostatečné. Aktualizace současně zastavěného území dle skutečnosti je přitom v rámci pořizování změn územního plánu povinná. Na zařazení nemovitosti do zastavitelných ploch není právní nárok. Vždy je třeba vycházet z cílů využití území sledovaných pořizovatelem územního plánu a obcí, která územní plán vydává. V daném případě se jednalo o postup koncepční a legitimní.

[12] Rozšíření plochy Z.96 o další nemovitosti pak bylo reakcí na společenský i ekonomický vývoj v obci, jakož i na řadu dalších faktorů, včetně ochoty vlastníků naplňovat předpokládané využití jednotlivých vymezených ploch území. Cílem územního plánování je dosažení jejich skutečného využití v souladu s územně plánovací dokumentací. Tam, kde k naplňování cílů nedochází v důsledku pasivity jejich vlastníků, je legitimní využít k dosažení takových cílů jiných nemovitostí. Uvedená argumentace, včetně popisu cílů výsledné podoby územního plánu, je z odůvodnění opatření obecné povahy seznatelná. Přijatá opatření pak takové cíle naplňují.

[13] Ohledně posouzení vlivu zařazení pozemků parc. č. XD a XE do zastavitelné plochy Z.96 na životní prostředí, pořizovatel zcela v souladu se zákonem vycházel ze stanoviska orgánu ochrany přírody. Navrhovatelé nenabízejí žádnou argumentaci, z jakého důvodu by toto stanovisko mělo být v rozporu se zákonem či trpělo jinými věcnými vadami. Pro odůvodnění opatření obecné povahy je však podstatné, že takové stanovisko vydáno bylo a pořizovatel byl povinen se jím řídit. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách se pořizovatel nemůže zabývat samotnou zákonností závazného stanoviska dotčeného orgánu. Důvody, pro něž dotčený orgán závazné stanovisko vydal, jsou v něm obsaženy. Stěžovatelka je nemusela v rozhodnutí o námitkách rozebírat. Postačilo, pokud na obsah závazného stanoviska odkázala.

[14] Stěžovatelka uzavřela, že krajský soud nepřiměřeně akcentoval zájmy navrhovatelů jako vlastníků dotčeného pozemku před veřejným zájmem na efektivní regulaci území. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, z jakého důvodu by zájem vlastníka pozemku parc. č. XD na budování infrastruktury v souladu s cíli stěžovatelky měl mít menší význam než zájem navrhovatelů mít i nadále část svých nemovitostí zařazenou v zastavěném území jako zastavitelnou plochu přesto, že dlouhodobě takové vymezení dané nemovitosti nevyužívají. Krajský soud upřednostnil statický přístup k územnímu plánování. Zcela pominul, že územní plán odráží i zájem obce na skutečném naplňování využití území.

pokračování

III. Vyjádření navrhovatelů

[15] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že v podaném návrhu se domáhali zrušení celého opatření obecné povahy. Zrušení jeho části týkající se ploch Z.96 a NU.1 se domáhali pouze formou eventuálního petitu.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje důvody pro vymezení plochy Z.96. Skutečnost, že nedostatečně vypořádala námitky uplatněné proti tomuto vymezení, však nezpochybňuje.

[17] Co se týče pozemku parc. č. XA, navrhovatelé odmítli tvrzení stěžovatelky o jejich pasivitě při pořizování změny územního plánu či ve vztahu k otázce zastavitelnosti tohoto pozemku. Po poslední změně spoluvlastnictví začala navrhovatelka a) řešit možnost realizace stavby na tomto pozemku, jakož i jeho oddělení. V listopadu 2023 se například obrátila na Krajský úřad Jihočeského kraje ohledně výkladu regulativu, který se k pozemku vázal. Požádala též Městský úřad Vimperk o územně plánovací informaci k danému pozemku. Nesprávné je též tvrzení stěžovatelky o využití tohoto pozemku. Tento pozemek není propachtován, neboť není součástí pachtovní smlouvy uzavřené s M. K. Tato skutečnost je zřejmá též z veřejného registru půdy LPIS.

[18] Stěžovatelka tento pozemek nehodnotila ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Pro posouzení, zda parcela tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami, je rozhodující skutečný stav, nikoliv pouze evidenční zápis. Zahnutí pozemku navrhovatelů do zastavěného území pak závisí na úvaze správního orgánu. Daný pozemek je užíván jako zahrada, což tvrdí i sama stěžovatelka. Fakticky je přitom funkčně spojený se stavbou. Není sice pod společným oplocením, tato podmínka nicméně slouží pouze jako pomocné kritérium. K vyřazení pozemku ze zastavitelných ploch by nemělo docházet neproporcionálním, diskriminačním a účelovým způsobem. Pokud má územní plán výrazně redukovat stávající zastavitelné, avšak dosud nezastavěné plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, což se v daném případě nestalo. Nedostatky obsahu územního plánu, včetně jeho odůvodnění a vypořádání námitek, nelze „dohnat“ v řízení před soudem.

[19] Pokud jde o nepřezkoumatelnost stanoviska orgánu ochrany přírody, navrhovatelé odkázali na právní úpravu a judikaturu, podle níž je nutné, aby příslušný orgán v odůvodnění stanoviska uvedl alespoň v základních rysech, jakým způsobem se zabýval kritérii uvedenými v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), a jak je vyhodnotil.

[20] Navrhovatelé zdůraznili, že stěžovatelka v kasační stížnosti ignorovala konkrétní závěry krajského soudu o nedostacích vypořádání námitek. Klíčové pasáže odůvodnění rozsudku krajského soudu tak stěžovatelka ani nenapadá kasačními námitkami. Na základě uvedeného navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[21] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 „s. ř. s.“). Shledal, že kasační stížnost je v dále vymezeném rozsahu **důvodná**.

IV.a) Některá obecná východiska soudního přezkumu územních plánů coby opatření obecné povahy

[23] Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že úkolem správních soudů není dotvářet a věcně regulovat územní plány (viz např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Správní soudy musí při přezkumu územních plánů respektovat právo územních samosprávních celků na samosprávu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, a ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a např. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 As 10/2024-29), nicméně je potřeba bránit jednotlivce před excesy v územním plánování. Obec musí pečlivě 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) a zároveň respektovat cíle a úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 stavebního zákona (s účinností od 1. 1. 2024 pak zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, stanoví obdobná pravidla, která je nezbytné v procesu územního plánování respektovat, v § 38 a § 39).

[24] Pokud pak jde o rozhodnutí o námitkách, je na ně dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu třeba klást principiálně stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Musí z něj být tedy seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestřené skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, či ze dne 31. 1. 2023, č. j. 8 As 54/2021-41). Rozhodnutí o námitce je přitom součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li alespoň v kontextu odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, či ze dne 17. 10. 2023, č. j. 4 As 254/2021-47).

[25] Odůvodnění rozhodnutí o námitce a odůvodnění územního plánu nicméně nemůže zcela splynout a je nutné mezi nimi rozlišovat. Zatímco odůvodnění územního plánu může být do určité míry obecné, neboť lze jen stěží požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny odlišné nároky (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2024, č. j. 6 As 103/2023-57). Přestože je tedy třeba odůvodnění rozhodnutí o námitkách vnímat v kontextu odůvodnění územního plánu, je nutné trvat na tom, aby v rámci samotného rozhodnutí o námitkách odpůrce srozumitelně vypořádal podstatu argumentace uplatněné v námitkách (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2024, č. j. 3 As 311/2022-44, či nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15).

pokračování

[26] Rozsah a podrobnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách by přitom měly být přímo odvislé od podrobnosti a kvality námitek. Platí, že čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecnější může být i odůvodnění jejich vypořádání (srov. již výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 103/2023-57).

IV.b) Vynětí pozemku parc. č. XA ze zastavěného území

[27] Problematikou vynětí pozemku parc. č. XA ze zastavěného území se krajský soud zabýval jak v části IV. napadeného rozsudku (*Nedostatečné odůvodnění opatření obecné povahy*), tak v jeho části V. (*Nedostatečné odůvodnění námitek*).

[28] V části IV. krajský soud uvedl, že dle jeho zjištění textová část opatření obecné povahy žádné zdůvodnění přijatého řešení ohledně pozemku navrhovatelů neobsahuje (bod 42). Dodal (bod 46), že vynětí dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch se nachází pouze v tabulce s odkazem na grafické znázornění, podle níž je ke grafické značce S3 uvedeno, že „*pozemky nejsou vhodné k zastavění*“.

[29] V části V. napadeného rozsudku pak krajský soud konstatoval, že odpůrkyně na podanou námitku reagovala odkazem na § 58 a § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona s tím, že tato ustanovení nebyla naplněna. Došlo totiž ke změně využití na trvalý travní porost. Dle krajského soudu ovšem odpůrkyně pozemek nehodnotila dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Byla přitom povinna posoudit, zda dotčený pozemek tvoří souvislý celek s obytnou budovou č. p. XB na pozemku parc. č. st. XC, tedy zda jde o zastavěný stavební pozemek.

[30] S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[31] Navrhovatelka a) v rámci námitek uplatnila podrobnou argumentaci proti podle ní „skrytému“ vynětí dotčeného pozemku ze zastavěného území. Na ni však stěžovatelka (která fakticky nebrojí proti souvisejícímu závěru krajského soudu v části IV. napadeného rozsudku) v rozhodnutí o námitkách skutečně reagovala způsobem, který popsal krajský soud v napadeném rozsudku. Krajský soud přitom přesně vystihl konkrétní nedostatek vypořádání námitek. Stěžovatelka totiž sice správně odkázala na § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle něhož je *zastavěným stavebním pozemkem pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami*. Následně však již pouze uvedla, že pozemek parc. č. XA, který byl původně veden jako zahrada, historicky pod uvedené vymezení spadal. Posléze však došlo „*ke změně druhu využití předmětného pozemku na trvalý travní porost*“ a poté již zákonné podmínky nesplňoval.

[32] Krajský soud tedy správně shledal, že se stěžovatelka ve skutečnosti nezabývala tím, zda dotčený pozemek spadá pod vymezení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Jak plyne z judikatury (viz rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011-59, ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36, či ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 As 197/2021-40), pokud pozemek není v katastru nemovitostí zapsán jako stavební parcela, je nutné fakticky posoudit, jestli tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. V nyní projednávané věci se stěžovatelka zásadní otázkou, tedy zda pozemek parc. č. XA tvoří souvislý celek s budovou č. p. XB nacházející se na vedlejším pozemku parc. č. st. XC, nezabývala. Skutečnost, že je druh využití daného pozemku veden jako trvalý travní porost, není z uvedených hledisek

rozhodná. Teprve v kasační stížnosti pak stěžovatelka poukázala na to, že dotčený pozemek není pod společným oplocením se sousední nemovitostí a navíc je propachtován za účelem zemědělského hospodaření včetně pobírání dotace. Argumentací uplatněnou až v kasační stížnosti ovšem nelze nahradit nedostatky rozhodnutí o námitkách. Navíc existence společného oplocení je dle citované judikatury pouze pomocným kritériem a propachtování pozemku navrhovatelé činí sporným.

[33] Otázka, zda dotčený pozemek spadá pod vymezení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, je pro posouzení věci klíčová. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by jej možné vyjmout ze zastavěného území [viz § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], a to bez ohledu na tvrzenou pasivitu vlastníků dotčeného pozemku ve vztahu k případným stavebním záměrům na něm. Uvedené posouzení ovšem stěžovatelka neprovedla dostatečným způsobem a krajský soud proto správně shledal v tomto ohledu návrh důvodným.

IV.c) Vymezení nové zastavitelné plochy Z.96

[34] I problematikou vymezení nové zastavitelné plochy Z.96 se krajský soud zabýval jak v části IV., tak v části V. napadeného rozsudku. V části popisující nedostatečnost odůvodnění opatření obecné povahy konstatoval, že není patrné, proč je zastavitelná plocha rozšiřována a z jakého důvodu je vymezována se způsobem využití občanské vybavenosti komerční (OK.1). Zdůraznil, že závěr o potřebnosti se neopírá o žádnou konkrétnější analýzu. V této souvislosti citoval, jak je v odůvodnění textové části opatření obecné povahy (str. 67) vyhodnocena potřeba zastavitelných ploch pro komerční občanské vybavení ve vztahu ke způsobu využití *Plochy pro obchod a nevýrobní služby* (OK.1), přičemž konstatoval, v čem je toto obecné vyhodnocení rozporné. Dodal, že důvody pro vymezení zastavitelné plochy měla stěžovatelka řádně uvést zejména v situaci, kdy proti němu navrhovatelka a) vznesla námitky. V návaznosti na to ovšem krajský soud v části týkající se nedostatečnosti odůvodnění námitek konstatoval, že se stěžovatelka vyjádřila pouze k pozemku parc. č. XD (s tím, že je umístěn v zastavitelné ploše již od roku 2008), ve vztahu k pozemku parc. č. XE, k němuž navrhovatelka a) též vznesla výslovnou námitku, však již neuvedla ničeho, protože je vypořádání námitek nepřezkoumatelné.

[35] Proti těmto závěrům však stěžovatelka v kasační stížnosti (str. 5) nevznesla dostatečně konkrétní a cílenou oponenturu. Zcela obecně totiž pouze poukázala na proměnnost koncepce rozvoje obce, která musí reagovat na společenské trendy, odrážet demografický i ekonomický vývoj a celou řadu dalších faktorů, včetně ochoty vlastníků nemovitostí naplňovat využití jednotlivých vymezených ploch území. Tam, kde k naplňování cílů nedochází v důsledku pasivity jejich vlastníků, je legitimní využít k dosažení takových cílů jiných nemovitostí. Příslušnou pasáž kasační stížnosti pak stěžovatelka uzavřela tím, že uvedená argumentace, včetně popisu cílů výsledné podoby územního plánu, je z odůvodnění opatření obecné povahy seznatelná a že jednotlivá přijatá opatření takové cíle naplňují.

[36] Z tvrzení uvedeného v kasační stížnosti není zřejmé, v čem stěžovatelka shledává konkrétní důvody, v nichž krajský soud spatřoval nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy a rozhodnutí o námitkách ve vztahu k vymezení plochy Z.96, nesprávnými či mylnými. Konstatuje-li, že jí uvedené důvody pro vymezení dotčené plochy jsou

pokračování

seznatelné z odůvodnění opatření obecné povahy, neuvádí jeho části, pasáže či strany, z nichž by mohl Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti vycházet.

[37] V této souvislosti je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se proto musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2022, č. j. 7 As 411/2021-24, či usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Zároveň je řízení o kasační stížnosti ovládáno zásadou dispoziční. Jak vyplývá z konstantní judikatury, obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu (např. rozsudky NSS ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014-70, či ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 Afs 47/2020-37). Je na stěžovateli, aby v kasační stížnosti specifikoval zcela konkrétní skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Pokud stěžovatel své výtky formuluje pouze obecně a nekonkrétně, postačí jejich vypořádání na obdobné úrovni obecnosti.

[38] V nyní projednávané věci postačí s ohledem na obecnost tvrzení stěžovatelky uvést, že Nejvyšší správní soud neshledal ničeho, v čem by závěry krajského soudu týkající se vymezení zastavitelné plochy Z.96 byly v rozporu s obsahem spisového materiálu.

IV.d) Chybějící vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na životní prostředí

[39] Krajský soud dále v části V. napadeného rozsudku týkající se nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitkách shledal, že stěžovatelka nesprávně vypořádala námitku navrhovatelky a) ohledně absence vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na udržitelný rozvoj území, konkrétně pak na životní prostředí. Zatímco navrhovatelka a) v námitce poukazovala na nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu, který nepožadoval zpracování vyhodnocení, aniž by věcně odůvodnil, podle jakých zákonných kritérií (příloha č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí) nebylo takové posouzení vyžadováno, stěžovatelka ve vypořádání námítky pouze uvedla, že příslušný krajský úřad daný požadavek nevznsl.

[40] V kasační stížnosti stěžovatelka zdůraznila, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách se nemohla zabývat samotnou zákonností závazného stanoviska dotčeného orgánu. Podstatné je, že toto stanovisko bylo vydáno a stěžovatelka z něj vycházela; stačilo, pokud na jeho obsah odkázala.

[41] Stěžovatelka se mylí. Stanovisko krajského úřadu podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je jiným úkonem správního orgánu ve smyslu § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na který se v souladu s § 154 správního řádu přiměřeně použije § 68 odst. 3 téhož zákona v rozsahu, v jakém je jeho použití potřebné. Nedostatečné odůvodnění stanoviska, které nevyžaduje posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, může vést ke zrušení územního plánu (srov. rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, či ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111). Přestože správní soudy mají zachovávat určitou zdrženlivost, pokud jde o formální nedostatky územního plánu a jemu předcházejícího řízení, nelze postupovat tak, že by pořizovatel územního plánu mohl na jeho odůvodnění, resp. odůvodnění podkladových stanovisek dotčených orgánů zcela rezignovat (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2016, č. j. 10 As 221/2015-58).

[42] V nyní projednávané věci navrhovatelka a) v námitkách s odkazem na právní úpravu a judikaturu tvrdila, že dotčený orgán ve stanovisku neuvedl konkrétní důvody, pro něž nevyžadoval vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na životní prostředí, přičemž měl alespoň v základních rysech uvést, jakým způsobem se zabýval kritérii uvedenými v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí a jak je vyhodnotil. Navrhovatelka pak obecně dodala, že na základě uvedených kritérií mělo k posouzení vlivů dojít.

[43] V takové situaci se stěžovatelka měla zabývat podstatou námítky (jak správně vystihl krajský soud) a navrhovatelkou vznesené otázky ohledně obsahu konkrétního stanoviska zodpovědět. Stěžovatelka však namísto toho v rozhodnutí o námitkách pouze tautologicky konstatovala, že ze shromážděných stanovisek nevyplýval požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na životní prostředí a nebyl uplatněn ani v dalším průběhu pořizování. Tímto směrem však navrhovatelka a) svou námitku skutečně nesměřovala. Námitka přitom byla dostatečně konkrétní a bylo v ní uvedeno, byť poměrně obecně, v čem navrhovatelka a) spatřuje vady stanoviska dotčeného orgánu. Ta se přitom nedomáhala toho, aby stěžovatelka přezkoumávala věcně závěry dotčeného orgánu uvedené ve stanovisku, což jí nepřísluší, poukazovala pouze na jeho obecnost, nedostatečnost a nepřezkoumatelnost. V požadovaném rozsahu tedy stěžovatelka mohla a měla námitku vypořádat. Tak však neučinila, protože je závěr o nedostatecích rozhodnutí o námitkách krajského soudu správný i ve vztahu k problematice vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na životní prostředí.

IV.e) Nepřezkoumatelnost závěru krajského soudu o zrušení napadeného opatření obecné povahy v celém rozsahu

[44] Stěžovatelka brojila též proti tomu, že krajský soud zrušil napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu.

[45] Námitka je důvodná.

[46] Stěžovatelka v daném ohledu poukazuje na porušení § 101d odst. 1 s. ř. s., podle něhož je soud při rozhodování *vázán rozsahem a důvody* návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Toto ustanovení však krajský soud v nyní projednávané věci z procesního hlediska neporušil. Navrhovatelé sice na straně 3 návrhu konstatovali, že „*se domáhají zrušení pouze části OOP, a to v části uvedené změny stanovení plochy Z96 a v části vyřazení pozemku parc. č. XA ze zastavitelného, resp. zastavěného území*“, zároveň však na straně 14 návrhu uvedli, že jejich výhrady se sice vztahují k označeným částem opatření obecné povahy, přesto však navrhují jeho zrušení jako celku. I přes naznačenou rozdílnost uvedených tvrzení, je nicméně pro postup soudu zásadní návrhový petit. A z něj v daném případě plyne, že se navrhovatelé domáhali zrušení celého opatření obecné povahy, a toliko eventuálně navrhovali zrušení opatření obecné povahy v označených částech (viz str. 15 návrhu). Zrušil-li tedy krajský soud napadeným rozsudkem opatření obecné povahy jako celek, učinil tak v rozsahu vymezeném podaným návrhem. Z odůvodnění rozsudku pak plyne, že tak učinil na základě důvodů uplatněných v návrhu. Vyhověl-li přitom krajský soud primárnímu petitu, nemusel se již dále zabývat petitem eventuálním (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2022, č. j. 6 As 121/2022-33).

pokračování

[47] V případě opatření obecné povahy je nicméně situace oproti jiným typům řízení odlišná v něčem jiném. S ohledem na povahu přezkoumávaného aktu totiž zákonodárce v § 101d odst. 2 s. ř. s. zavázal soud, aby v zákonem předpokládaných případech zrušil opatření obecné povahy nebo jeho části pouze *v nezbytně nutném rozsahu*.

[48] Z napadeného rozsudku není nijak zřejmé, že by se krajský soud tímto zákonným příkazem zabýval. V bodě 54 napadeného rozsudku totiž pouze konstatoval, že dospěl k závěru o důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto „*změnu územního plánu v celém rozsahu zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s.*“. Stěžovatelka ovšem důvodně poukazuje na to, že ve své podstatě se návrh týkal toliko nového vymezení plochy Z.96 a vynětí pozemku parc. č. XA ze zastavěného území. Lze dodat, že ve vztahu k problematice stanoviska dotčeného orgánu ohledně vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na životní prostředí krajský soud dospěl pouze k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky o námitkách. Zrušení opatření obecné povahy jen v dotčených částech se tak nabízelo.

[49] Vzhledem k tomu, že krajský soud ke svému postupu neuvedl žádné důvody, nemohl Nejvyšší správní soud posoudit, zda jeho závěr o zrušení celého napadeného opatření obecné povahy odpovídal zákonné podmínce o jeho zrušení v nezbytně nutném rozsahu. Z tohoto důvodu rozsudek krajského soudu zrušil. V novém rozhodnutí krajský soud vezme při formulaci rušícího výroku v úvahu též zákonný požadavek na rozsah tohoto typu rozsudku dle § 101d odst. 2 s. ř. s. Zároveň uvede důvody, z nichž bude patrné naplnění uvedené zákonné podmínky, a to zejména, setrval-li na svém závěru o nezbytnosti zrušit napadené opatření obecné povahy jako celek.

V. Závěr a náklady řízení

[50] Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2026

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu