



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Lenky Bursíkové v právní věci navrhovatelky: **obec Petřvald**, se sídlem Petřvald 175, Petřvald, zast. Mgr. Janem Staňou, advokátem se sídlem 28. října 2663/150, Ostrava, proti odpůrci: **Moravskoslezský kraj**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 2b Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, schváleného usnesením zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 15. 9. 2022, č. 9/942, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) obec Mošnov, se sídlem Mošnov 96, Mošnov, a II) Česká republika – Ministerstvo obrany, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 6. 2025, č. j. 79 A 5/2023-134,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 6. 2025, č. j. 79 A 5/2023-134, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci

[1] V posuzované věci se Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zabýval právní otázkou povahy institutu vymezení území dle § 175 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), a to v kontextu podaného návrhu na zrušení části zásad územního rozvoje, v nichž byla na základě požadavku Ministerstva obrany vymezena konkrétní plocha, jejímž cílem je zajišťování obrany a bezpečnosti státu. NSS se dále věnoval otázce, zda je možné tento správní akt podrobit incidenčnímu přezkumu dle § 101a odst. 1, věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Navrhovatelka se v řízení před Krajským soudem v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení části opatření obecné povahy Aktualizace č. 2b Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje schváleného usnesením zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 15. 9. 2022, č. 9/942, a to v části textového i grafického vymezení plochy OBS1 (dále jen „A2b ZÚR“).

[3] Navrhovatelka nesouhlasila s vymezením plochy OBS1 s cílem vybudování Logistického centra Armády ČR (dále jen „logistické centrum“). Poukazovala na nedostatečné odůvodnění tohoto záměru, dále na absenci variantního řešení, které by bylo šetrnější k zemědělské půdě a k CHKO Poodří. Většina informací ohledně logistického centra byla dle tehdejších znalostí účastníků utajovaná, proto nešlo dostatečně posoudit a poměřit konkurující zájmy. Nebylo zřejmé, jak velký bude skutečný zábor půdy. Dle ní by plocha OBS1 mohla být navržena přímo do stávající plochy pro ekonomické aktivity RP301 v jejím plném rozsahu, nikoli se s ní překrývat pouze v menší části (25,95 ha z celkových 57,15 ha plochy OBS1). Tím by zůstala zemědělská půda zachována svému účelu. Navrhovatelka dále považovala A2b ZÚR za rozpornou s politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“). Závěrem napadla procesní aspekty schválení A2b ZÚR, nedostatečné odůvodnění a nevypořádání se s otázkou proporcionality přijatého řešení. Poukázala také na fakt, že v případě vybudování záměru logistického centra již nebude ona jako obec příjemcem daně z nemovitých věcí z plochy OBS1.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 1. 2024, č. j. 79 A 5/2023-50, návrh zamítl. Navrhovatelka proti tomuto rozsudku úspěšně brojila kasační stížností. NSS jej rozsudkem ze dne 29. 8. 2024, č. j. 9 As 86/2024-33, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. NSS dospěl k závěru, že krajský soud zatížil své rozhodnutí vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož adresně nevyzval Českou republiku – Ministerstvo obrany (dále jen „ministerstvo“) postupem dle § 34 odst. 2 s. ř. s. k tomu, aby mohlo uplatnit svá práva jako osoba zúčastněná na řízení (dále též „OZNŘ“). Ministerstvo mělo mít v případném vyjádření možnost odkázat na utajované informace, kterými odpůrce zdůvodňoval vymezení plochy OBS1. Krajský soud s nimi měl nakládat postupem dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o utajovaných informacích“). Dále měl posoudit, zda je odůvodnění A2b ZÚR dostačující s ohledem na umístění plochy OBS1.

[5] Krajský soud se věcí zabýval podruhé. V záhlaví citovaným rozsudkem opětovně návrh zamítl. V souladu se závazným právním názorem zrušujícího rozsudku vyzval ministerstvo, nyní OZNŘ II), ke sdělení, zda bude uplatňovat práva OZNŘ. Krajský soud v napadeném rozsudku shrnul následná vyjádření účastníků řízení. Uvedl rovněž, že se dne 3. 6. 2025 ve věci konalo ústní jednání, kde ministerstvo a odpůrce shodně tvrdili, že v průběhu přijímání A2b ZÚR nebyly předloženy žádné podklady v režimu utajovaných informací. Dle nich však není vyloučené, že se takové utajované informace v budoucnu objeví. Avšak ve fázi, která je předmětem přezkumu, žádné takové utajované informace neexistovaly.

[6] Krajský soud se v odůvodnění rozsudku v první řadě věnoval existenci utajovaných informací jako podkladu pro vymezení a funkční využití plochy OBS1 v A2b ZÚR. Rovněž z písemných vyjádření odpůrce a ministerstva po vydání zrušujícího rozsudku NSS jednoznačně vyplynulo, že podkladem A2b ZÚR nebyly žádné utajované informace.

pokračování

Krajský soud dospěl k závěru, že argumentuje-li v odůvodnění A2b ZÚR (strany 98 až 105) odpůrce nemožností poskytnout informace o bližším funkčním využití, včetně rozmístění armádních objektů v ploše OBS1, s ohledem na § 2 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky (dále jen „zákon o zajišťování obrany“), a § 2 písm. a) a b) zákona o utajovaných informacích, jde pouze o obecný odkaz na platnou právní úpravu utajovaných informací s ohledem na specifika posuzovaného veřejného zájmu – obrany a bezpečnosti ČR. Nešlo o návaznost na konkrétní utajované informace poskytnuté ministerstvem. Krajský soud považoval rámcové vymezení plochy OBS1 v odůvodnění textové části A2b ZÚR za dostačující. Další údaje o zájmové ploše pro ministerstvo, které by mohly mít podobu utajovaných informací, se dle krajského soudu mýjely se zákonnými požadavky míry podrobnosti pro ZÚR. Dodal, že utajované informace by mohly mít opodstatnění u nižšího stupně územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“) či při umísťování konkrétních staveb, nikoliv při vymezování zájmové plochy v rámci ZÚR.

[7] Krajský soud ve zbytku setrval na svém dřívějším odůvodnění ohledně většiny uplatněných námitek. V první řadě osvětlil podstatu a roli jednotlivých nástrojů územního plánování s důrazem na ZÚR. Odpůrce se podle názoru krajského soudu dostatečně zabýval otázkou vymezení plochy OBS1. Zdůraznil, že na základě usnesení zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 17. 3. 2021 měla být v rámci obsahu A2b ZÚR rozšířena plocha pro ekonomické aktivity RP301. Tento požadavek však byl v průběhu zpracování návrhu A2b ZÚR přehodnocen v návaznosti na ministerstvem poskytnuté nové údaje o území. Dle § 5 odst. 6 starého stavebního zákona měl odpůrce, jako pořizovatel ÚPD tyto údaje zohlednit v připravované aktualizaci A2b ZÚR. Ministerstvo v průběhu soudního řízení předložilo pasport údaje o území č. 72/2021 (dále jen „pasport“), v němž je uvedeno, že údaje o území se týkají jevu č. 107 – objekty důležité pro obranu státu, jejich ochranná pásma a zájmová území. Jelikož veřejný zájem na zajištění obrany a bezpečnosti státu převažuje nad zájmem na rozšíření plochy RP301 pro ekonomické aktivity, byla v rámci A2b ZÚR důvodně vymezena plocha OBS1 pro zajišťování obrany a bezpečnosti státu a zároveň vypuštěna část plochy RP301.

[8] Krajský soud se neztotožnil s navrhovatelkou, která namítala nedostatečné odůvodnění tohoto postupu. Dle krajského soudu byly zřejmé úvahy, na jejichž základě bylo možné záměr označit za invariantní. V odůvodnění je konkrétně uvedeno, proč je tato lokalita pro záměr logistického centra invariantní, zejména co se týče požadavků na multimodální dopravní dostupnost (blízkost letiště, dálnice a železnice). Umístění plochy OBS1 není projevem odpůrcovy libovůle, ale důsledkem změny podmínek v území založené novými územně analytickými podklady (dále jen „ÚAP“) poskytnutými ministerstvem. Vytvořený limit využití území je závazný. Určení objektů důležitých pro obranu státu je v kompetenci ministerstva. Jiná varianta plochy OBS1 je dle krajského soudu vyloučena. Pouze tato plocha byla vymezena jako vhodná pro objekt důležitý pro obranu státu. Odpůrce nebyl povinen zabývat se jinými variantami umístění plochy OBS1.

[9] Podrobnou rekapitulaci dalších věcných závěrů rozsudku krajského soudu nepokládá NSS za potřebnou, vzhledem k tomu, že důvody pro jeho zrušení se týkají toliko výše shrnutých otázek.

## II. Obsah kasační stížnosti

[10] Navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů odpovídajících § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Přípustnost kasační stížnosti shledává v tom, že se NSS ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil k některým otázkám, na nichž krajský soud založil své odůvodnění. Jde zejména o námitky závaznosti pasportu, kterým se nevěnoval z důvodu zrušení prvního rozsudku krajského soudu pro jinou vadu řízení. Stěžovatelka se domáhala zrušení části A2b ZÚR kvůli nedostatečnému odůvodnění umístění plochy OBS1, nesprávnému vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a chráněné zájmy. Krajský soud však vznesené námitky nevypořádal dostatečně.

[12] Krajský soud se nedržel závazného právního názoru NSS. Stěžovatelčiny pochybnosti o existenci utajovaných informací zdůvodňujících invariantnost záměru se v řízení před krajským soudem potvrdily. Při ústním jednání odpůrce i ministerstvo uvedli, že v procesu přijímání A2b ZÚR nebyly odpůrci předloženy žádné podklady v režimu utajovaných informací. Stěžovatelka sporuje odůvodnění krajského soudu v bodě 32 napadeného rozsudku, že odkaz na utajované informace je pouze obecným odkazem na právní úpravu a neznamená, že ministerstvo těmito informacemi disponovalo před pořizováním A2b ZÚR či během něj. Stěžovatelka nesouhlasí, že je záměr invariantní, neboť to není podloženo žádnými existujícími skutečnostmi. Krajský soud se spokojil s odůvodněním A2b ZÚR, aniž by se zabýval pochybením odpůrce při přijímání A2b ZÚR.

[13] Namísto utajovaných informací ministerstvo doložilo krajskému soudu pasport. Ten však nijak neodůvodňuje výběr daného území pro umístění plochy OBS1. Stěžovatelka odmítá, že by byl pasport nepřekročitelným a nepřekonatelným limitem vymezení plochy OBS1 či důvodem invariantnosti. Takovým limitem může být například pravomocné rozhodnutí v územním řízení. Pasport má obsahovat informace o existujícím stavu území, které se zohlední při územním plánování. Nemá však sloužit k prosazování záměrů ministerstev či zjednodušení přijímání opatření obecné povahy. Dle stěžovatelky není postup, při němž vznikne požadavek na vymezení území a až následně vznikne pasport, v souladu se zákonem. Údaje o území byly do pasportu včleněny zcela účelově, navíc nejde o rozhodnutí správního orgánu. Nelze jej samostatně napadnout. Odpůrce se nijak nezabýval správností pasportu, pouze jej bez dalšího zahrnul do svých podkladů. Pasportem je vymezeno území, které dle ministerstva splňuje jím stanovené požadavky. Ty však nejsou založené na objektivně získaných datech. Odpůrce se musel pohybovat ve vymezených mantinelech, aniž by musel nutně do A2b ZÚR převzít veškeré podklady bez posouzení jejich vhodnosti. Odpůrce ani ministerstvo nejsou pravděpodobně přesvědčeni o závaznosti pasportu. Ve svých podáních nepředložili argumenty k prokázání invariantnosti záměru.

[14] Adresátům A2b ZÚR byly předloženy nepravdivé a neúplné informace o skutečných důvodech umístění plochy OBS1. Odpůrcovo odůvodnění je zcela netransparentní, odkazuje-li na jiné důvody než ty, na jejichž základě byla plocha OBS1 skutečně vymezena. Krajský soud si protiřečí, uvádí-li, že invariantnost záměru je jednoznačná z odůvodnění, z něhož plyne, že specifické požadavky na dopravní dostupnost spočívají ve vazbě na letiště, a na jiném místě uvádí, že invariantnost je způsobena vzniklým limitem využití území bez potřeby dalšího zkoumání.

pokračování

[15] Stěžovatelka ve zbytku setrvala na kasačních námitkách uplatněných ve své první kasační stížnosti. NSS nepokládá za nutné tuto argumentaci rekapitulovat (stejně jako věcnou argumentaci obsaženou v následných vyjádřeních ostatních účastníků řízení) s ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu.

### III. Vyjádření odpůrce, ministerstva a další vyjádření

[16] **Odpůrce** považuje napadený rozsudek i A2b ZÚR za zákonné a věcně správné. Kasační stížnost shledává nepřipustnou, jelikož napadený rozsudek byl vydán v dalším řízení následujícím po zrušujícím rozsudku NSS, který shledal procesní pochybení krajského soudu. Odpůrce je přesvědčen, že krajský soud plně respektoval závazný právní názor NSS. Současně se podle něj NSS komplexně vyjádřil ke všem relevantním otázkám ve věci již v rámci zrušujícího rozsudku. A to včetně těch, které stěžovatelka nyní vznáší v opakované kasační stížnosti. Pro případ, že by NSS shledal kasační stížnost přípustnou, uvádí, že stěžovatelka nepřináší žádné nové skutečnosti, které by odůvodňovaly přijetí A2b ZÚR v jiné podobě. Převážně jde o opakování argumentace uplatněné již v původním návrhu na zrušení A2b ZÚR a kasační stížnosti. Ve zbytku odkázal na svá dřívější podání, rozsudek krajského soudu a vyjádření ministerstva. Vyzdvihl, že se ztotožňuje s vypořádáním krajského soudu s namítanou otázkou (ne)využití utajovaných informací v procesu pořizování A2b ZÚR.

[17] **Ministerstvo** ve svém vyjádření rovněž označilo kasační stížnost za nepřipustnou a navrhlo její odmítnutí. Krajský soud se řídil závazným právním názorem NSS, který se navíc ve zrušujícím rozsudku vyjádřil ke všem podstatným otázkám. Neshledal-li by NSS důvod pro odmítnutí kasační stížnosti, ministerstvo trvá na své předchozí argumentaci. Krajský soud dle něj vypořádal všechny stěžovatelkou vznesené námitky.

[18] **OZNŘ I)** se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[19] **Stěžovatelka** v replice zdůraznila, že kasační stížnost je přípustná, jelikož NSS zrušil první rozsudek krajského soudu z důvodu procesního pochybení. Odmítnutí kasační stížnosti za takové situace by vedlo k odmítnutí věcného přezkumu. NSS označil za nejasné, zda lze invariantnost záměru vztáhnout k ploše OBS1, nebo jde pouze o obecné posouzení vhodnosti záměru v dané lokalitě. Krajský soud tento názor NSS dostatečně nezohlednil. Zrušující rozsudek NSS byl postaven na skutečnosti, že odůvodnění invariantnosti umístění plochy OBS1 bylo založeno na utajovaných informacích. Takové informace však neexistují. Právní názory NSS se proto mohou změnit. Odpůrce a ministerstvo opomněli, že v navazujícím soudním řízení nebyly do spisu doplněny utajované informace, jak NSS předpokládal. V řízení byl doplněn passport, který krajský soud vnímal jako závazný analytický podklad. Kasační stížnost je tak přípustná rovněž z důvodu nových právních názorů krajského soudu. NSS se dle stěžovatelky dosud nevyjádřil k otázce závaznosti passportu při tvorbě ÚPD. Minimálně v tomto rozsahu je nutno shledat její přípustnost.

*Vyjádření účastníků k předběžnému názoru NSS o povaze vymezení území plochy OBS1*

[20] **NSS** dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k vyvstálé právní otázce, zda vymezení území ministerstvem v rámci plochy OBS1 ve smyslu § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nemá povahu opatření obecné povahy. Dle předběžného názoru soudu

bylo proti takovým opatřením obecné povahy možné podat incidenční návrh dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., a to ve lhůtě dle § 72 odst. 1 téhož zákona.

[21] **Stěžovatelka** s názorem NSS nesouhlasila. Nebylo zřejmé, co je dle NSS oním opatřením obecné povahy. Ani dokument „*Poskytnutí údajů o území Ministerstva obrany pro ÚAP*“ ze dne 1. 10. 2021, ani přiložený pasport neobsahují odůvodnění, což je jednou z náležitostí opatření obecné povahy. Šlo-li by o opatření obecné povahy, nebylo přijato zákonem stanoveným způsobem. Návrh nebyl zveřejněn na úřední desce, dotčené osoby nemohly uplatňovat připomínky ani námitky. Poskytnutí údajů o území nebylo oznámeno veřejnou vyhláškou. Nesplňuje tak dle stěžovatelky nároky na opatření obecné povahy, a to ani po materiální ani po procesní stránce. Z žádného ustanovení neplyne, že by poskytnutí údajů pro vymezení území mělo mít formu opatření obecné povahy. Dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona ministerstvo vymezená území oznamuje pořizovatelům ÚAP a stavebním úřadům. Samo je pak dotčeným orgánem při projednávání ÚPD. Dle § 27 odst. 2 a 3 téhož zákona pořizovatel pořizuje ÚAP na základě údajů o území, poskytnutých pořizovateli. Předložený pasport je dle stěžovatelky podkladovým evidenčním aktem pro ÚAP, nikoliv samostatným opatřením obecné povahy. Nejedná se o závazný mantinel rozhodování, který by nemohl pořizovatel ÚAP posoudit v rámci svého správního uvážení. Ustanovení § 175 odst. 1 starého stavebního zákona upravovalo právní důsledky vymezení území ministerstvem, nikoliv proces jeho vydání jako opatření obecné povahy. Rovněž důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), připouští, že před zakotvením § 36 tohoto nového zákona nebyla určena forma postupu pro ministerstvo.

[22] Jediným možným výkladem přechodného ustanovení § 317 odst. 2 nového stavebního zákona je, že postup ministerstva dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona neměl mít formu opatření obecné povahy. Účastníkům nevzniklo účinností nového stavebního zákona právo napadat postupy ministerstva dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona coby opatření obecné povahy. Dokumentace předložená ministerstvem byla pouhým sdělením stavebním úřadům a pořizovatelům ÚAP.

[23] Naopak napadená A2b ZÚR je sama opatřením obecné povahy. Vymezení území ministerstvem v rámci plochy OBS1 by bylo nicotným opatřením obecné povahy, přinejlepším pouhým podkladovým evidenčním aktem. V prvním případě by z něj neměl odpůrce vůbec vycházet. To však neučinil. Do chvíle, než ministerstvo předložilo vymezení území při druhém projednání krajským soudem, odpůrce jím nijak neargumentoval. V druhém případě by šlo o platné opatření obecné povahy, v němž měl pořizovatel posoudit míru promítnutí vymezení území do A2b ZÚR a také to, zda je nezbytné plochu OBS1 vymezovat v konkrétní velikosti a umístění. To vše měl uvést do odůvodnění A2b ZÚR. Odpůrce tyto úvahy odbyl odkazem na utajované informace. Odůvodnění A2b ZÚR je proto nepřezkoumatelné.

[24] Stěžovatelka dále poukázala na usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, které se týká situací, kdy je podáván incidenční návrh dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. společně s žalobou. V nynější věci jde o přezkum A2b ZÚR jako samostatného opatření obecné povahy. Zvažuje-li NSS, že dříve existovalo opatření obecné povahy ministerstva, musí vymezit jeho identitu a vysvětlit způsob, jakým mělo být použito, aby incidenční přezkum dle výše citovaného ustanovení s. ř. s. vůbec

pokračování

případal v úvahu. S ohledem na nedostatky formy a procesu přijetí se stěžovatelka o dokumentu ministerstva dozvěděla až s jeho vstupem do řízení, tedy v době, kdy všechny možné lhůty pro přezkum dle citovaného ustanovení s. ř. s. již uplynuly. Nemohla se o něm navíc objektivně dozvědět dříve. Mimo účastníky řízení není dokument ministerstva veřejně znám. Trval-li by NSS na závěru, že vymezení území je opatření obecné povahy, ministerstvo by bylo v paradoxní situaci, kdy by porušení pravidel pro obsahové náležitosti efektivně znemožnilo přezkum a obranu dotčených osob. Stěžovatelka žádá NSS, aby jednoznačně a přesvědčivě zdůvodnil, proč by mělo být vymezení území ministerstvem dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona v rámci plochy OBS1 považováno za opatření obecné povahy.

[25] **Ministerstvo** rovněž nesouhlasilo s výkladem NSS a uvedlo, že dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nebylo třeba vymezená území vyhlášovat jako opatření obecné povahy. Starý stavební zákon výslovně předpokládal existenci „vymezených území“ ministerstvem a spojoval s nimi právní následek v podobě povinnosti opatřit si závazné stanovisko ministerstva. Zákon výslovně současně stanovil způsob, jak veřejná správa vymezuje území navenek. Vymezená území oznámí pořizovatelům ÚAP a stavebním úřadům. Zákonodárce pro § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nepředpokládal formu opatření obecné povahy, nýbrž mechanismus oznámení příslušným orgánům veřejné správy. Starý stavební zákon využíval formu opatření obecné povahy v řadě jiných ustanovení. Ministerstvo jako příklad uvedlo § 36 odst. 4 (ZÚR), § 43 odst. 4 (územní plán), § 59 odst. 2 (vymezení zastavěného území) nebo § 62 odst. 1 (regulační plán). V případě § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nelze automaticky dovozovat, že zákonodárce implicitně vyžadoval stejnou právní formu. Naopak jasně použil formulaci o vymezených územích a jejich oznámení příslušným orgánům. Měla by se proto uplatnit zásada, že tam, kde zákonodárce zamýšlí určitou formu, vyjádří ji výslovně.

[26] Vymezení podle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nemělo povahu plošného normativního aktu, který by zakládal obecný zákaz výstavby či ukládal vlastníkům povinnosti. Právní význam tkvěl v aktivaci působnosti ministerstva, přičemž jeho závazným stanoviskem bylo podmíněno povolení stavby. Ustanovení § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nevytvořilo režim územního omezení. Proto bylo zařazeno do části upravující ochranu veřejných zájmů a součinnost správních orgánů, a nikoliv mezi instituty vydávané ve formě opatření obecné povahy. Názor odborné literatury nastíněný NSS nemůže nahradit text a význam zákona. Nelze dovodit, že vymezení území byla pro nedostatek formy opatření obecné povahy vadná či neúčinná.

[27] V případě § 36 odst. 1 nového stavebního zákona zákonodárce zvolil novou, přesnější formulaci, vyžadující vymezení území ve formě opatření obecné povahy. To potvrzuje také přechodné ustanovení § 317 odst. 2 nového stavebního zákona. Pokud by platilo, že již za původní právní úpravy mělo mít vymezení území podobu opatření obecné povahy, přechodné ustanovení by bylo bezvýznamné. Zákonodárce však naopak výslovně vycházel z existence dřívějších vymezení a výslovně stanovil, že tato území se považují za vymezená i podle nové právní úpravy až do jejich nového vymezení postupem podle § 36 nového stavebního zákona. Dřívější vymezení území byla předvídaná zákonem i bez formy opatření obecné povahy.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] V posuzované věci se jedná o opakovanou kasační stížnost, proto se NSS nejprve zabýval její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Rozšířený senát v bodě 24 usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též pro případy, v nichž NSS zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Rozšířený senát shrnul, že citované ustanovení „*limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným*“.

[29] Kasační stížnost je v posuzované věci přípustná, neboť NSS zrušil první rozsudek krajského soudu pro procesní pochybení. Jeden z uplatněných kasačních důvodů je navíc ten, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS, jak předvídá citované ustanovení.

[30] Mezi účastníky není sporné, že krajský soud správně vycházel ze závěrů zrušujícího rozsudku v otázce týkající se zaslání adresné výzvy ministerstvu dle § 42 odst. 1 s. ř. s. ohledně možnosti uplatňovat práva OZNŘ. Krajský soud ve druhém kole tuto výzvu zaslal (č. 1. 88 spisu krajského soudu) a ministerstvo na ni reagovalo kladným sdělením ze dne 2. 10. 2024 (č. 1. 90 spisu krajského soudu), čímž vstoupilo do řízení. V tomto ohledu NSS potvrzuje, že krajský soud dostal závaznému právnímu názoru vyjádřenému v bodě 39 zrušujícího rozsudku a napravil tam vytýkanou vadu.

[31] Podstatnější je však druhá část závazného právního názoru NSS, týkající se utajovaných informací. Stěžovatelka krajskému soudu v první řadě vytýká, že v bodě 32 odůvodnění uvedl, že odkaz na utajované informace v odůvodnění A2b ZÚR je obecný a neznámá, že odpůrce či ministerstvo těmito informacemi disponovali před pořizováním A2b ZÚR či během ní. Při ústním jednání potvrdili, že žádné utajované informace neexistují (bod 31 napadeného rozsudku). Krajský soud se tak dle stěžovatelky nezákonně spokojil s odůvodněním A2b ZÚR, aniž by se blíže zabýval pochybením odpůrce. Nedržel se tedy závazného právního názoru NSS.

[32] NSS v bodě 39 zrušujícího rozsudku zavázal krajský soud, aby v případě, že mu ministerstvo poskytne utajované informace, s nimi nakládal v souladu se zákonem o utajovaných informacích. Dále mu uložil posoudit na základě informací získaných od ministerstva, zejména v listinné podobě uchovávané v oddělené části spisu, „*zda je odůvodnění OOP s ohledem na konkrétní lokalizaci plochy OBS1 vskutku dostačující*“.

[33] K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1, věta první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) se NSS ve své judikatuře již mnohokrát vyjádřil. V jednom z pilotních rozsudků NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, uvedl, že „*v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“. To platí rovněž pro případy, kdy je opatření obecné povahy založeno na utajovaných informacích. V takové situaci jsou správní soudy jedinou garancí zajišťující

pokračování

vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů, jelikož je účastníkům z legitimních důvodů omezen přístup k takovým informacím. Úkolem soudu je tak přezkoumat věrohodnost a relevanci takových skutečností (k tomu například rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS, body 16 a 17). NSS dále v bodě 17 rozsudku ze dne 13. 12. 2023, č. j. 1 As 211/2022-57, č. 4560/2024 Sb. NSS, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je nezbytné náležitě odůvodnit, jelikož *„v opačném případě by správní orgán mohl pouze s odkazem na existenci utajovaných informací (resp. skutečností) omezovat práva třetích osob naprosto libovolně, aniž by soudy mohly objektivně přezkoumat, zda se nejedná o nezákonnou libovůli a zda nedochází k neodůvodněným a nadbytečným zásahům do práv a povinností dotčených osob“*. Napříč judikaturou je tak zdůrazňován zejména zákaz libovůle státních orgánů a povinnost soudů chránit veřejná subjektivní práva adresátů opatření obecné povahy, a to prostřednictvím dostupného a řádného soudního přezkumu.

[34] V nyní posuzované věci krajský soud označil i ve svém druhém rozsudku odůvodnění A2b ZÚR za dostatečné, přičemž odpůrce na straně 102 odůvodnění textové části uvádí, že bližší funkční využití plochy OBS1 nebylo možné specifikovat z důvodu existence utajovaných informací. Odpůrce v odůvodnění A2b ZÚR konkrétně na straně 102 uvedl: *„Bližší funkční využití včetně rozmístění jednotlivých armádních objektů v rámci plochy OBS1, jejímž cílem je primárně obrana státu a zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, nelze v rámci A2b ZÚR MSK s ohledem na charakter záměru blíže specifikovat. Předmětné informace mají statut ‚utajované informace‘ ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, jejichž vyjádřením nebo zneužitím by mohla být způsobena újma zájmu ČR. Zájemem ČR ve smyslu § 2 písm. b) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, je přitom zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob“*.

[35] NSS považuje za rozhodné, že po vydání zrušujícího rozsudku vyšly v řízení před krajským soudem najevo nové skutečnosti ohledně utajovaných informací. Při ústním jednání konaném dne 3. 6. 2025 bylo postaveno najisto, že ministerstvo odpůrci neposkytlo žádné takové utajované informace, které by odůvodňovaly *„bližší funkční využití plochy“* OBS1. K tomuto slovnímu spojení užívanému odpůrcem a posléze převzatému krajským soudem NSS uvádí, že je jím primárně myšleno vymezení plochy v území, nikoliv konkrétní způsob budoucího faktického využívání plochy.

[36] Krajský soud si zjevně byl přinejmenším po proběhlém ústním jednání plně vědom, že žádné utajované informace neexistují. Je to patrné i z následného odůvodnění krajského soudu v bodě 32 napadeného rozsudku, že šlo *„toliko o odkaz na platnou právní úpravu týkající se oblasti utajovaných informací, který je uveden v obecné rovině s ohledem na specifika posuzovaného veřejného zájmu, tj. obrany a bezpečnosti ČR, a nikoliv v návaznosti na konkrétní utajované informace poskytnuté Ministerstvem obrany“*. Jak ovšem plyne z výše citovaného odůvodnění A2b ZÚR, odpůrce výslovně uvedl, že *„předmětné informace“* mají statut utajované informace. Z jazykového hlediska se tak nejednalo o jakýsi obecný odkaz na zákonné ustanovení, jak nyní tvrdí krajský soud, nýbrž o odkaz na konkrétní utajované

informace, které však neexistují. V bodě 33 i krajský soud sám uvedl, že v rozsahu sporné plochy není A2b ZÚR ani částečně založeno na utajovaných informacích. Navíc dle závazného právního názoru NSS vyzval odpůrce, aby předložil případné podklady v režimu ochrany utajovaných informací (výzva na č. l. 104 spisu krajského soudu). Odpůrce na tuto výzvu reagoval zasláním pasportu, kterým se následně snažil zdůvodňovat invariantnost záměru.

[37] NSS proto vytýká krajskému soudu způsob, kterým se vypořádal s tímto „prázdným“ odkazem na utajované informace. Zároveň si je ovšem vědom, že tato část odůvodnění fakticky neměla vliv na výsledek přezkumu napadeného A2b ZÚR. Je zřejmé, že krajský soud považoval odůvodnění A2b ZÚR, z hlediska invariantnosti vymezení plochy OBS1, za dostatečné také na základě dalších tam uvedených důvodů. Odůvodnění A2b ZÚR se ve zmíněné části zakládalo, mimo odkazu na neexistující utajované informace, také na dalších důvodech, jako je například multimodální dopravní dostupnost nebo geografická poloha.

[38] Již v původním návrhu na zrušení A2b ZÚR stěžovatelka brojila proti invariantnosti umístění plochy OBS1, a především proti tomu, že není jasné, z čeho tato invariantnost vyplývá. V druhém kole následně stěžovatelka sporovala postup ministerstva, které se odvolávalo na existenci utajovaných informací, o které bylo fakticky opřeno odůvodnění A2b ZÚR a o nichž se následně zjistilo, že neexistují. A2b ZÚR tudíž obsahovalo odkaz na neexistující podklady. Odpůrce ve druhém kole setrval na argumentaci, v níž invariantnost záměru zdůvodňoval ministerstvem poskytnutými údaji o území, potvrzenými pasportem. Stěžovatelka v kasační stížnosti i ve vyjádřeních před krajským soudem namítala, že ani předložený pasport není dostatečným podkladem pro zdůvodnění invariantnosti záměru, pouze dokládá, že si ministerstvo skutečně vybralo konkrétní území pro vymezení plochy OBS1. Nekonkretizovalo však, jaké důvody ho k tomu vedly, ani toto vymezení nepodložilo žádnými daty.

[39] NSS souzní se stěžovatelkou v tom, že předložený pasport nebyl bez dalšího dostatečným podkladem prokazujícím invariantnost záměru vymezení plochy OBS1. Nejsou v něm totiž mimo jiné uvedeny konkrétní důvody, prokazující vhodnost umístění plochy OBS1. Zároveň dosud krajský soud nijak neřešil, zda jsou dostatečně konkrétní důvody obsaženy ve stanovisku, které ministerstvo vydalo dne 4. 4. 2022 (k němu viz body 57 a násl. tohoto rozsudku).

[40] Informace, které odpůrce uvedl ohledně způsobu, kterým došlo k vymezení plochy OBS1, jsou vtěleny do odůvodnění A2b ZÚR na stranách 99 až 100. Podle nich ministerstvo poskytlo pořizovateli A2b ZÚR nové údaje o území, které následně odpůrce přejal do odůvodnění A2b ZÚR. Původně existoval požadavek na rozšíření plochy pro ekonomické aktivity RP301, který vyplynul z připomínky oprávněného investora Letiště Ostrava, a. s., ze dne 24. 8. 2020 k návrhu Aktualizace č. 2 ZÚR. Tento požadavek byl „v průběhu zpracování návrhu A2b ZÚR MSK přehodnocen v návaznosti na poskytnutí nových údajů o území Ministerstvem obrany v rámci ÚAP MSK dle § 27 a § 28 stavebního zákona. Aktualizovaná data ÚAP obsahující nový požadavek Ministerstva obrany na vymezení plochy pro zajištění obrany a bezpečnosti státu navazující na stávající plochu RP301 ve vazbě na letiště Mošnov byla předána zpracovateli A2b ZÚR MSK v průběhu zpracování návrhu A2b ZÚR MSK“ (strana 99 odůvodnění A2b ZÚR). Následně odpůrce v odůvodnění konstatoval, že

pokračování

„veřejný zájem na zajištění ochrany a bezpečnosti státu převyšuje nad zájmem na rozšíření předmětné plochy pro ekonomické aktivity.“ Na straně 100 následně uvedl, že „potřeba vymezení plochy vychází z rozhodnutí Ministerstva obrany o nutnosti posílení obrany a bezpečnosti ČR.“ Na základě tohoto požadavku byly poskytnuty nové údaje o území dle § 27 a § 28 starého stavebního zákona, které dle odůvodnění A2b ZÚR sloužily jako podklad pro vymezení plochy OBS1. Tyto údaje byly zaneseny do pasportu, jehož obsah byl stanoven v příloze č. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence.

[41] Ministerstvo zaslalo údaje o území pro ÚAP odpůrci dne 1. 10. 2021 formou sdělení, kterým mu oznámilo, že bylo vymezeno území ve smyslu § 175 odst. 1 starého stavebního zákona. Ministerstvo v textu sdělení vyjádřilo svůj záměr vybudovat nový objekt důležitý pro obranu státu – logistické centrum. Dále uvedlo, že v tomto území budou umístěny skladovací haly pro techniku a materiál Armády ČR, včetně polyfunkční budovy pro ubytování a administrativu. K tomuto sdělení připojilo již avizovaný pasport k jevu č. 107, který označuje objekty důležité pro obranu státu a jejich ochranná pásma a zájmová území. Závěrem uvedlo, že „předané údaje o území pro ÚAP – 107 bezodkladně respektujte při pořizování územně plánovacích dokumentací kraje (včetně v současnosti pořizovaných územně plánovacích dokumentací), akceptujte ji jako neopomenutelný limit při rozhodování v území a zohledněte ji podle zvyklostí ve vašich ÚAP.“

[42] Krajský soud vycházel z předpokladu, že poskytnuté údaje o území, potvrzené pasportem představují nepřekročitelný a závazný limit využití území. Bez dalšího v bodě 58 napadeného rozsudku konstatoval, že jakákoliv jiná varianta plochy OBS1 je vyloučena, jelikož vzniklý limit v území „představuje současně invariantnost vymezení plochy OBS1, neboť právě a pouze tato plocha byla pro svou specifickou charakteristiku vymezena jako objekt důležitý pro obranu státu.“ Krajský soud si však nevyjasnil, jakou mají předložené podklady právní povahu (formu), a chybně dovodil jejich závaznost. NSS nepopírá, že vymezení objektů důležitých pro obranu státu je v kompetenci ministerstva. To však nic nemění na tom, že vymezení území v rozsahu nynější plochy OBS1 mělo být učiněno řádným postupem a mělo být dostatečně odůvodněno.

[43] Pro posuzovanou věc je tedy zaprvé stěžejní vyjasnění právní formy vymezení území v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu dle § 175 odst. 1 věty první starého stavebního zákona, resp. vymezení plochy OBS1. Zadruhé je třeba vyjasnit povahu a závaznost ministerstvem sdělených nových údajů o území potvrzených pasportem s přihlédnutím k postavení ministerstva jako dotčeného orgánu při projednávání ÚPD dle § 175 odst. 1 věty druhé starého stavebního zákona a jeho možnosti vydávat stanoviska, která jsou závazná.

[44] Dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona platilo, že v územích vymezených Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra lze v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu umístit a povolit stavbu jen na základě jejich závazného stanoviska. Dotčeným orgánem jsou také při projednávání územně plánovací dokumentace, která řeší tato vymezená území. Vymezená území oznámí pořizovatelům územně analytických podkladů a stavebním úřadům, v jejichž správních obvodech se nacházejí.

[45] V obecné rovině je třeba vycházet z toho, že § 175 odst. 1 starého stavebního zákona nestanovuje konkrétní právní formu, kterou mělo docházet k vymezení území. Ke stejnému závěru dospívá i komentářová literatura: „*Vymezení těchto zájmových území jsou Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra (resp. jejich příslušné organizační složky) dle odst. 1 věty druhé (pozn. NSS: dle pro věc rozhodného znění zákona jde o větu třetí) povinny oznámit těm pořizovatelům územně analytických podkladů (...) a stavebním úřadům, v jejichž správních obvodech se tato území nacházejí. Vlastní forma tohoto vymezení není specificky upravena. Oznámení vymezeného území pořizovateli územních analytických podkladů plně odpovídá jejich funkci, kterou je zachytit limity využití území z důvodů ochrany veřejných zájmů vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě právního předpisu (...). Vymezení těchto zájmových území by následně mělo být zohledněno ve vydávané územně plánovací dokumentaci*“ (Lachmann, M. § 175. In: Potěšil, L., Roztočil, A. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).

[46] Nabízejí se proto dvě možné varianty výkladu povahy vymezených území dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona. Zaprvé by vymezení území mohlo mít podobu opatření obecné povahy, což vyžaduje splnění zákonných požadavků na formu, obsah a způsob přijímání, včetně možnosti podrobit příslušné opatření obecné povahy soudnímu přezkumu ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Jinak by se jednalo o akt bez právní formy, resp. šlo by o pouhé určení území vhodného pro účely obrany státu, které se pouze oznámí příslušným subjektům. Nebylo by však patrné, z čeho by plynula závaznost takového aktu bez právní formy.

[47] Jak NSS vysvětlí níže, v nynější věci se přiklonil k první popsané výkladové variantě, a to že vymezení území ministerstvem mělo mít formu opatření obecné povahy. Je totiž nevyhnutelné, aby vymezení území mělo jistou právní formu, jelikož stát může do činností obecní či krajské samosprávy zasahovat pouze zákonem stanovenou formou (čl. 101 odst. 4 Ústavy). NSS v tomto závěru souhlasí s názorem odborné literatury, která uvádí, že pravomoc vymezovat území dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona je velmi sporná, neboť představa právního aktu, který nemá žádnou jasnou formu, a přesto má být závazný pro další subjekty, je v napětí s obecnými ústavními pravidly pro výkon státní moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (Vedral, J. *K otázce právní formy tzv. vymezených území podle § 175 stavebního zákona*. Stavební právo. Bulletin. 2020, str. 36). Byť § 175 odst. 1 starého stavebního zákona neupravoval specifickou formu vymezení území ministerstvem, je nutné toto ustanovení vykládat souladně s ústavním pořádkem. V demokratickém právním státě není myslitelné, aby obdobná území, jejichž existence je zásadní mimo jiné pro územní a stavební řízení, byla ministerstvy libovolně vymezována a následně „pouze zcela neformálně oznámena“ pořizovatelům ÚAP, jak předpokládá izolovaně čtený text § 175 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona. Podpůrným argumentem může být rovněž komentářová literatura, která ve srovnání s nynější právní úpravou (ta v § 36 odst. 1 a 2 nového stavebního zákona výslovně stanovuje pro vymezení území právě závaznou formu opatření obecné povahy) uvádí, že „ačkoli se komentované ustanovení jeví jako ‚nová‘ právní úprava stanovení způsobu/formy vymezení daných území (opatřením obecné povahy), je třeba upozornit, že touto formou měla být území vymezena již za účinnosti StávZ 2006 (přestože se tak v praxi zřejmě nedělo a praxe si vystačila s pouhým sdělením stavebním úřadům a pořizovatelům územně analytických podkladů)“ (Rothanzl, L., a kol. § 36 [Vymezená území]. In: Bursíková, L., Korbel, F. a kol. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 293).

pokračování

[48] NSS proto shrnuje, že se přiklání k doktrinálnímu výkladu § 175 odst. 1 starého stavebního zákona, dle něhož není možné s ohledem na ústavní zásadu výkonu státní moci jen zákonem stanoveným způsobem vymezovat daná území pouze neformálním sdělením ministerstva pořizovatelům ÚAP, existuje-li v právním řádu obecná právní úprava přijímání opatření obecné povahy. Použití této obecné úpravy navíc není ve starém stavebním zákoně nijak vyloučeno. Níže odkazovaná ustanovení správního řádu se proto aplikují na základě § 1 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 192 odst. 1 starého stavebního zákona.

[49] Institut opatření obecné povahy je obecně upraven v § 171 a násl. správního řádu. NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, rozvedl zákonnou definici a konstatoval, že opatření obecné povahy z materiálního hlediska představuje správní akt s 1) konkrétně určeným předmětem a s 2) obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona (k tomu blíže například rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 As 65/2023-30). Tento přístup byl krátkodobě nahrazen názorem rozšířeného senátu, prosazujícím formální pojetí, vyjádřeným v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, č. 1276/2007 Sb. NSS.

[50] Ústavní soud však tento závěr překonal a dovodil, že vydávání opatření obecné povahy je třeba pojímat materiálně (v protikladu k formálnímu pojetí), tedy že opatřením obecné povahy je každý – byť výslovně takto neoznačený – akt, který naplní dva výše uvedené znaky (k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, body 29 až 32, ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08, bod 12, nebo rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS, body 60 a 61). Ústavní soud v bodě 32 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 zdůraznil, že existuje-li „*dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny).*“

[51] Mezi typické případy, kde judikatura NSS dovodila u některých správních aktů formu opatření obecné povahy na základě naplnění materiálních znaků, patří nařízení obce o stavební uzávěře dle stavebního zákona z roku 1976 (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, č. 2405/2011 Sb. NSS), schválení či změna ÚPD (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS), nebo stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích prostřednictvím zákazových, příkazových značek či těch upravujících přednost (rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). V jiné věci rozšířený senát dovodil, že formu opatření obecné povahy vyžaduje také zavedení limitu využití území mj. indexem podlažní plochy či změnou hodnot existující regulace v platném územním plánu dle § 188 odst. 3 věty první starého stavebního zákona (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, body 37 a 38).

[52] Následně se judikatura NSS přiklonila k materiálně-formálnímu pojetí (např. rozsudky ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 166/2017-36, ze dne 12. 8. 2021, č. j. 6 As 162/2020-162, či ze dne 30. 9. 2021, č. j. 10 As 144/2019-59), podle něž správní soudy respektují vůli

zákonodárce ohledně zvolené formy určitého druhu právního aktu, ovšem tam, kde zákonodárce takovou vůli neprojevil, jako je tomu v nynějším případě, zůstává prostor pro výklad zákona, a tedy rozpoznání této formy soudem. Přeneseno na nynější věc vzhledem k tomu, že § 175 odst. 1 starého stavebního zákona explicitně nestanovuje konkrétní právní formu, v níž má docházet k vymezení území ministerstvem, je potřeba materiálně posoudit, zda byly naplněny výše uvedené znaky (konkrétnost předmětu a obecnost okruhu adresátů) pro to, aby šlo vymezení území dle tohoto ustanovení skutečně považovat za opatření obecné povahy.

[53] Vymezení území splňuje požadavek na konkrétnost předmětu regulace. Ministerstvo zřetelně definovalo, o jaké konkrétní geograficky vymezené území se jedná (plocha OBS1), a připojilo grafické znázornění vymezené plochy. Toto konkrétní vymezení území se skutečně vztahuje pouze k jedné ploše, kterou si ministerstvo vytipovalo pro vymezení nového objektu důležitého pro obranu státu. Naplněn je rovněž druhý požadavek. V souladu s bodem 61 rozsudku NSS č. j. 4 Ao 4/2010-195 nespočívá obecnost právní normy z hlediska subjektů v jejich počtu, ale ve způsobu jejich určení. Jsou určeny jako množina subjektů, která je vymezena určitými obecnými znaky. V posuzovaném případě lze obecně vymezený okruh adresátů definovat jako subjekty, které jsou dotčeny regulací ministerstvem vymezeného území. Ustanovení § 175 odst. 1 starého stavebního zákona stanovuje podmíněnost umístění a povolení záměru předchozím získáním závazného stanoviska dotčeného orgánu (ministerstva) a současně staví ministerstvo do role dotčeného orgánu, který tak získává pravomoc uplatnit své stanovisko k návrhu územně plánovací dokumentace.

[54] NSS proto potvrzuje, že vzhledem k tomu, že zákonodárce vymezení území dle § 175 odst. 1 věty první starého stavebního zákona žádnou konkrétní právní formu výslovně nepřihradil, je třeba vyjít z toho, že právě uvedené naplnění materiálních znaků vede k závěru, že jde o opatření obecné povahy. Lze dodat, že se nemůže jednat o právní předpis. Vymezení území se z logiky věci nemohlo vztahovat k obecně určenému předmětu, jelikož ministerstvo vymezilo konkrétní území, které následně odpovídalo ploše OBS1. Nemohlo jít ani o individuální správní akt, jelikož vymezení území, byť bylo adresováno odpůrci, by nemohlo zavazovat pouze jeho, nýbrž všechny subjekty dotčené danou regulací.

[55] NSS doplňuje, že závěry tohoto rozsudku ve vztahu k právní povaze stanovení území dle § 175 odst. 1 věty první starého stavebního zákona nelze považovat za jakkoliv překvapivé, jelikož všechny účastníky předem seznámil se svým předběžným právním náhledem na věc a umožnil jim reagovat, a to konkrétně výzvou ze dne 10. 4. 2026 (č. l. 55 spisu NSS). Tím postupoval plně v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 1472/23, část Va, kde v bodě 22 uvedl, že „*měl-li městský soud na věc jiný hmotněprávní názor, měl účastníky řízení (tedy i stěžovatelku) o tomto změněném názoru informovat tak, aby se k němu mohli vyjádřit a eventuálně vznášet důkazní návrhy, vyžadovala-li by to nová tvrzení vztahující se k takto změněnému právnímu názoru.*“ Jednal proto plně v souladu se zásadou zákazu překvapivosti rozhodnutí, které je součástí práva na soudní ochranu.

[56] Samotné vymezení území podle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona fakticky pouze aktivuje pravomoc Ministerstva obrany (či Ministerstva vnitra) ve vztahu k takto vymezenému území, a protože má z výše popsaných důvodů povahu opatření obecné

pokračování

povahy, může být i napadeno v řízení podle § 101a s. ř. s. tím, kdo je takovou pravomocí dotčen (například právě při pořizování či schvalování ÚPD). Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že ona nemohla vymezení území, resp. jejich následné promítnutí prostřednictvím nových údajů o území do pasportu samostatně napadnout u soudu. Proto se nyní NSS zaměří na druhou stěžejní otázku, vymezenou v bodě 43 tohoto rozsudku. Zde je vhodné připomenout doktrinální závěry, dle nichž je vymezení území dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona stěžejní nejen pro stavební úřady, v kontextu umísťování staveb, ale také pro územní plánování. V něm se však projevuje až ve formě závazných stanovisek podle § 175 odst. 1, věty první, starého stavebního zákona, či stanovisek dotčených orgánů podle jeho věty druhé. Ministerstva totiž vydávala dle § 4 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona stanoviska závazná pro ÚPD, která se pojí k vymezeným územím. Ta jsou následně závazná nejen pro pořizovatele ÚPD, ale rovněž pro orgán schvalující ÚPD (zastupitelstvo), která musí být v souladu se stanoviskem dotčeného orgánu (Vedral, J. *K otázce právní formy tzv. vymezených území podle § 175 stavebního zákona*, str. 37).

[57] Jakkoli to není zmíněno v odůvodnění napadeného rozsudku, NSS ze správního spisu zjistil, že ministerstvo právě takové stanovisko vydalo dne 4. 4. 2022.

[58] V nynější věci totiž vymezení území dle § 175 odst. 1 věty první starého stavebního zákona, které, jak NSS rozvedl výše, je třeba materiálně považovat za opatření obecné povahy, pouze „aktivovalo“ zmocnění ministerstva jako dotčeného orgánu k tomu, aby v souladu s druhou větou odkazovaného ustanovení vydalo stanovisko, které by bylo závazné pro pořizovatele ÚPD. Pro obsah stanoviska se v souladu s § 4 odst. 2 starého stavebního zákona použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně. Odpůrce s ministerstvem jako s dotčeným orgánem komunikoval v celém průběhu přijímání A2b ZÚR. Mimo jiné ho informoval o konání veřejných projednání návrhu A2b ZÚR a o možnosti uplatnit stanovisko dle § 42b odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona.

[59] Ministerstvo tak také učinilo a předložilo odpůrci souhlasné stanovisko k územně plánovací dokumentaci ze dne 4. 4. 2022 (č. l. 55 správního spisu), tj. zhruba půl roku po tom, co poskytlo nové údaje o území a pasport. V odůvodnění tohoto stanoviska uvedlo „v souladu se zmocněním....v § 175 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.“ ve vztahu ke sporné ploše OBS1 následující: *„Vymezení plochy OBS1 Logistický hub Armády České republiky, Mošnov je projednáváno ve prospěch MO, navazuje na Memorandum o spolupráci při přípravě území pro realizaci projektu ‚Logistické centrum Armády České republiky Mošnov‘. Toto stanovisko Ministerstva obrany je uplatněno v kontinuitě na poskytnuté údaje o území (úplná a průběžná aktualizace ÚAP) úřadu územního plánování.“* Další stanovisko ministerstva se ve správním spise nenachází.

[60] Žádná ze stran tímto stanoviskem neargumentovala. Krajský soud se i přesto tímto podkladem, obsaženým ve správním spise, měl zabývat, což neučinil. Jak již NSS konstatoval výše, odůvodnění invariantnosti záměru, shledané odpůrcem i krajským soudem, nešlo opřít ani o odkaz na utajované informace, jelikož neexistovaly, ani o údaje o území, včetně pasportu, dodatečně předložené v soudním řízení. Pasport údaje o území je dokument, který toliko potvrzuje správnost poskytnutého údaje o území, jakožto podkladu pro pořizování ÚAP dle § 27 odst. 2 a 3 starého stavebního zákona. Samotné vymezení území, provedené ve formě opatření obecné povahy, jak bylo vyloženo výše, pak samo o sobě ještě nezavazuje pořizovatele územně plánovací dokumentace, nýbrž pouze aktivuje pravomoc ministerstva

stát se ohledně daného území dotčeným orgánem a vydávat jednak závazná stanoviska dle § 175 odst. 1, věty první, starého stavebního zákona a jednak vydávat stanoviska coby dotčený orgán dle jeho věty druhé. Jediným závazným aktem, který mohl být relevantním podkladem pro A2b ZÚR, tedy mohlo a mělo být právě stanovisko ministerstva ze dne 4. 4. 2022. Krajský soud napadený rozsudek opřel o chybný důvod, považoval-li samotné poskytnutí údajů o území (vč. pasportu) za závazný a nepřekročitelný limit v území.

[61] Krajský soud tudíž zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož nezohlednil stanovisko, které je jako jediné ze všech předložených dokumentů skutečně závazným podkladem ve vztahu k vymezení plochy OBS1. V tomto ohledu měli mít účastníci řízení možnost toto samostatné stanovisko podrobit soudnímu přezkumu za analogického užití § 75 odst. 2 s. ř. s. Dle něj *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán. Před rozhodnutím o námitce soud umožní správnímu orgánu, o jehož úkon jde, aby se k námitce vyjádřil. Shledá-li soud žalobní námitku důvodnou, zruší přezkoumávaný úkon samostatným výrokem pro nezákonnost.*

[62] Ohledně přezkumu stanovisek je vhodné odkázat na závěry rozšířeného senátu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, ve věci *Závazná stanoviska II*, dle něhož je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, neboť to se týká jen samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Závazná stanoviska „*sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti*“. NSS následně v rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, vyslovil, že přinejmenším tyto dílčí závěry nutně dopadají i na stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení ÚPD (resp. také jiných opatření obecné povahy). Jakkoliv se nejedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jde taktéž o závazné podklady [nikoliv samostatná rozhodnutí, viz § 4 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona] pro vydání úkonu správního orgánu, jímž teprve je zasahováno do právní sféry adresátů. Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193, aprobovaný rozsudkem NSS ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120).

[63] NSS tedy shrnuje, že vymezení území ministerstvem dle § 175 odst. 1, věty první, starého stavebního zákona, které se následně promítlo nejprve do sdělení „*Poskytnutí údajů o území Ministerstva obrany pro ÚAP*“ ze dne 1. 10. 2021, zaslání odpůrci s připojeným pasportem, ale zejména pak do stanoviska ze dne 4. 4. 2022, má z materiálního hlediska právní formu opatření obecné povahy. Jako takové jej tudíž bylo a je možné podrobit incidenčnímu přezkumu dle § 101a odst. 1, věty druhé, s. ř. s. Krajský soud se dopustil několika chybných úsudků a zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Zaprvé nesprávně považoval odkaz na (neexistující) utajované informace v odůvodnění A2b ZÚR za pouhý obecný odkaz na zákon. Nešlo však o pochybení, které by samo o sobě bylo důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Zadruhé opřel odůvodnění napadeného rozsudku ve vztahu k invariantnosti záměru a závaznosti vymezení území v rozsahu plochy OBS1 o chybné podklady. Jako důvod této závaznosti označoval podklady, které takovou

pokračování

povahu neměly, a naopak vůbec nezohlednil stanovisko ministerstva ze dne 4. 4. 2022, které bylo součástí správního spisu a bylo závazným podkladem pro pořizovatele územně plánovací dokumentace. Toto stanovisko bylo možné podrobit soudnímu přezkumu za analogického užití § 75 odst. 2 s. ř. s., na základě uplatněných návrhových námitek, které směřovaly právě proti vymezenému území, a tedy proti požadavku ministerstva vyjádřenému právě ve stanovisku, která jako jediné mohlo být pro pořizovatele závazné.

[64] NSS nepřisluší napravovat vytýkané nedostatky namísto krajského soudu. Proto považuje za nezbytné pro výše specifikované vady napadený rozsudek zrušit a zavázat krajský soud, aby dal účastníkům v novém řízení prostor reagovat na závěry tohoto rozsudku. Následně krajský soud posoudí, zda stanovisko ministerstva splňuje veškeré požadavky kladené na stanoviska dle § 42b odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona. Současně bude na něm, aby posoudil, zda je tento podklad dostatečný pro zdůvodnění invariantnosti vymezení plochy OBS1, a to v kontextu odůvodnění A2b ZÚR. To stejné platí pro potenciální incidenční přezkum opatření obecné povahy, v němž se krajský soud bude řídit zejména § 101d s. ř. s. Dospěje-li k závěru o nezákonnosti či nedostatečnosti předložených podkladů, nezbude než napadenou část A2b ZÚR zrušit. Samotné údaje o území, včetně pasportu, totiž za takové dostatečné podklady považovat již nelze.

[65] NSS je z úřední činnosti známo, že kompletní přehled vymezených území ministerstva není veřejně dostupný, přičemž tyto informace či jejich odůvodnění může mít povahu informací utajovaných. Proto je nezbytné, aby v případě, že ministerstvo krajskému soudu předloží i takové dokumenty, které nejsou veřejně přístupné, s nimi krajský soud nakládal dle již dříve vysloveného závazného právního názoru NSS, vyjádřeného v bodě 39, druhé a třetí větě zrušujícího rozsudku č. j. 9 As 86/2024-33. Krajský soud by tedy byl povinen jejich prostřednictvím řádně zjistit důvody a podklady, které ministerstvo k takovému vymezení území vedly.

[66] Závěrem NSS dodává, že si je vědom toho, že stěžovatelka mimo výše popsané vady vytýkala krajskému soudu rovněž další pochybení. Avšak vzhledem k tomu, že NSS považuje odůvodnění krajského soudu ve stěžejních otázkách invariantnosti umístění plochy OBS1 a v otázce právní formy vymezení území dle § 175 odst. 1 starého stavebního zákona za chybné a zavazuje tímto krajský soud, aby se těmito základními otázkami, na nichž je postavena tvrzená invariantnost řešení, opětovně zabýval, nemůže se NSS současně závazně vyjadřovat k ostatním kasačním námitkám. Jejich podstatou jsou totiž tvrzení, že jiné zájmy, tj. ochrana zemědělského půdního fondu, stěžovatelčiny příjmy z daně z nemovitých věcí, ochrana chráněného druhu ptáka, soulad umístění plochy OBS1 s PÚR a proporcionalita přijatého řešení, měly převážet nad zájmem ministerstva na umístění plochy OBS1 v požadované podobě. Jelikož tedy vytčené nedostatky odůvodnění postačovaly ke zrušení napadeného rozsudku, NSS se dalšími kasačními námitkami nezabýval, neboť by to bylo předčasné.

[67] Okrajově NSS zareaguje na závěr krajského soudu v bodě 56, kde uvedl, že dle něj „nelze v souzené věci nevnímat politické hledisko související mj. s mezinárodními závazky České republiky v otázkách obrany a vojenské spolupráce.“ K tomu NSS uvádí, že „politické hledisko“ možná „nelze nevnímat“, zároveň o něj však dost dobře nelze opřít odůvodnění A2b ZÚR, pokud nenajde hmatatelný odraz v jeho textu či vypořádání námitek.

## V. Závěr a náklady řízení

[68] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a bude postupovat v souladu s ním.

[69] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 30. června 2026

Pavel Molek  
předseda senátu