



Vyvěšeno dne: 22. 7. 2026
Svěšeno dne: 5. 8. 2026

Markéta Hrdličková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové a soudců Štěpána Výborného a Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelů: **a) Jiří Topol**, bytem Na Žertvách 1221/16, Praha 8, **b) Dagmar Meierová**, bytem Reinholdenstrasse 12, Dänikon, Švýcarská konfederace, **c) Dagmar Tarinová**, bytem Kráľovské údolie 2, Bratislava, Slovenská republika, **d) Alice Binková**, bytem Poštova 6562/16, Trnava, Slovenská republika, **e) Jana Osuská**, bytem Na Hlinách 55, Trnava, Slovenská republika, všichni zastoupeni JUDr. Milenou Hegenbartovou, LL.M., advokátkou, sídlem Blažíčkova 974/6, Praha 4, proti odpůrkyni: obec **Vodochody**, sídlem Školská 59, Vodochody, zastoupená JUDr. Janem Kerbachem, advokátem, sídlem Spotřebitelská 483, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 - Územního plánu Vodochody, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 2. 12. 2024, a to v grafické i textové části týkající se pozemků parc. č. 37/4, 47/1, 83, 86/2, 236/15, 328, 329, 388, 389, 484, 486/1, 474, 475, 536 v k. ú. Hoštice u Vodochod a v textové části stanovující regulativ minimální výměry stavebního pozemku 800 m² pro plochu se způsobem využití BI (bydlení individuální), o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2026, č. j. 51 A 115/2025-98,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2026, č. j. 51 A 115/2025-98, **se ruší ve výroku II** ve vztahu k textové a grafické části opatření obecné povahy č. 1/2024 - Územní plán Vodochody týkající se pozemků parc. č. 37/4, 47/1, 83, 86/2, 328, 329, 388, 389, 484, 486/1, 474, 475 a 536 v k. ú. Hoštice u Vodochod, a ve **výroku III**.
- II.** Opatření obecné povahy č. 1/2024 - Územní plán Vodochody, vydané usnesením zastupitelstva obce Vodochody ze dne 2. 12. 2024, **se ruší** v textové a grafické části týkající se pozemků parc. č. 37/4, 47/1, 83, 86/2, 328, 329, 388, 389, 484, 486/1, 474, 475 a 536 v k. ú. Hoštice u Vodochod.
- III.** Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům a) až e) k rukám jejich zástupkyně JUDr. Mileny Hegebartové, LL.M., advokátky, na náhradě nákladů řízení o návrhu

na zrušení opatření obecné povahy částku ve výši 111 576 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- IV.** Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovateli a) k rukám jeho zástupkyně JUDr. Mileny Hegebartové, LL.M., advokátky, na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 11 135 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V.** Navrhovatelé b) až e) **nemají** právo na náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. 37/4, 47/1, 83, 86/2, 328, 329, 388, 389, 474, 475, 484, 486/1 a 536 v k. ú. Hořovice u Vodochoď, zapsaných na LV č. 410 (dále také „pozemky navrhovatelů“), které územní plán obce Vodochoď schválený zastupitelstvem odpůrkyně dne 2. 9. 2002 (ve znění jeho pozdějších změn) řadil do zastavitelných ploch, na nichž bylo možné realizovat obytnou výstavbu. Dne 2. 12. 2024 vydalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 1/2024 nový Územní plán Vodochoď (dále také „napadený územní plán“ či jen „územní plán“), který změnil využití pozemků navrhovatelů tak, že se nově jedná o plochy určené pro zemědělské využití, louky a pastviny či zeleň (plochy AZ, AL, ZZ a ZO), bez možnosti zástavby. Část z těchto pozemků byla současně zařazena do územních rezerv R3 a R4. Navrhovatelé jsou dále spoluvlastníky pozemku parc. č. 236/15 v k. ú. Hořovice u Vodochoď, na němž byla územním plánem vymezena plocha PP8 pro účely umístění veřejného prostranství (cesta podél areálu letiště Praha/Vodochoď) s možností uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně. Navrhovatelé jsou rovněž spoluvlastníky pozemku parc. č. 405/1 v k. ú. Hořovice u Vodochoď, na němž je dle napadeného územního plánu vymezena zastavitelná plocha Z2 pro způsob využití BI (bydlení individuální), která je nově podmíněna regulativem minimální výměry stavebního pozemku pro rodinný dům 800 m².

[2] Navrhovatelé podali u Krajského soudu v Praze návrh podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jímž se domáhali zrušení napadeného opatření obecné povahy – územního plánu v textové a grafické části, která se týká shora vymezených pozemků. Krajský soud návrhu částečně vyhověl a v záhlaví specifikovaným rozsudkem územní plán zrušil v grafické a textové části vymezující plochu PP8 (veřejné prostranství pro cestu podél areálu letiště Praha/Vodochoď) s možností předkupního práva na pozemku parc. č. 236/15 v k. ú. Hořovice u Vodochoď (výrok I). Ve zbývajícím (tj. převažujícím) rozsahu návrh zamítl (výrok II).

[3] Krajský soud se v první řadě zabýval otázkou, zda se odpůrkyně přezkoumatelným způsobem vypořádala s námitkami, které v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy navrhovatelé uplatnili. Zjistil, že ačkoliv navrhovatelé předložili dva samostatné soubory s námitkami, odpůrkyně přihlédla toliko k jednomu z nich. V důsledku toho zůstaly výhrady navrhovatelů, které se vztahovaly k pozemku parc. č. 236/15, resp. vymezení plochy PP8 s možností předkupního práva zcela oslyšeny. Tato skutečnost vedla krajský soud ke zrušení příslušné části napadeného územního plánu pro nepřezkoumatelnost. Ve zbylé části nicméně krajský soud shledal opatření obecné povahy (včetně rozhodnutí o námitkách) navzdory jeho stručnosti přezkoumatelným. Odpůrkyně poukázala na potřebu redukovat rozsah zastavitelných ploch oproti dřívějšímu územnímu plánu. Konstatovala, že rozvoj obce je již v současné době

pokračování

nad hladinou udržitelnosti a není zde dostatečná kapacita čistírny odpadních vod. Současně vysvětlila, z jakého důvodu vybrala pozemky ve vlastnictví navrhovatelů – dlouhodobé nevyužití, absence projektové přípravy, nedostatečná infrastruktura, zhoršená dopravní dostupnost či nevhodná poloha. Odpůrkyně odkázala i na stanovisko dotčeného orgánu, které klade důraz na ochranu zemědělského půdního fondu. Důvody, pro něž odpůrkyně některé jiné rozvojové plochy v územním plánu zachovala, sice nejsou uvedeny přímo v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, vyplývají však z jiných částí napadeného územního plánu.

[4] Za nedůvodné považoval soud výhrady týkající se stanovení regulativu minimální výměry stavebního pozemku pro plochy BI (bydlení individuální). Zdůraznil, že navrhovatelé v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy jeho nepřiměřenost nenamítali, ačkoliv tak učinit mohli.

[5] V další fázi se krajský soud zabýval otázkou, zda způsob regulace pozemků navrhovatelů obстоjí z hlediska legitimacy a proporcionality. Připustil, že v důsledku změny způsobu využití pozemků na nezastavitelné výrazně poklesla jejich hodnota a nepochybně došlo k intenzivnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Na druhou stranu však shledal, že regulace sleduje legitimní cíl, který spočívá jednak v potřebě zredukovat množství zastavitelných ploch a současně v zájmu na ochraně zemědělské půdy a navracení zemědělských půd I. třídy ochrany zpět do zemědělského půdního fondu. V kombinaci obou uvedených důvodů spatřoval krajský soud dostatečně silný podklad pro vyřazení pozemků navrhovatelů ze zastavitelných ploch. Sledovaného cíle by nemohlo být dosaženo méně razantním řešením. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů proto nebyl nepřiměřený. K tomu krajský soud doplnil, že navrhovatelům nesvědčilo veřejné subjektivní právo na stanovení takového způsobu využití území, jaký sami preferovali, či jaký vyplýval z předchozího územního plánu. Jakkoliv je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci, požadavek na kontinuitu územního plánování nesmí znemožňovat revizi existujícího stavu.

[6] Přijatou úpravu krajský soud nepovažoval ani za diskriminační. Argumentace navrhovatelů dle něj vycházela z nesprávného předpokladu, že územní plán na jejich úkor zrušil zastavitelné plochy určené pro individuální bydlení v rozsahu 9,6 ha a současně ve prospěch jiných vlastníků vymezil nové zastavitelné plochy ve srovnatelné výměře 8,16 ha. Tak tomu však není, neboť došlo toliko k redukci dosavadních zastavitelných ploch, nikoliv k masivnímu vymezení ploch nových. Důvody, které vedly odpůrkyni k tomu, že některé jiné plochy ponechala v režimu zastavitelnosti, jsou z územního plánu patrné (z důvodu již započaté či připravované zástavby, vhodnější polohy apod.). Uvedené argumenty soud shledal racionálními. K tíži navrhovatelů lze naopak dle krajského soudu přičíst skutečnost, že za celou dobu (10 až 15 let) pozemky k výstavbě nevyužili.

[7] Závěrem se krajský soud vyjádřil k výhradám ohledně zařazení některých pozemků navrhovatelů do územních rezerv R3 a R4. Uvedl, že k zásahu do vlastnického práva došlo vyřazením pozemků z ploch určených k zastavění, nikoliv tím, že je odpůrkyně zahrnula do územních rezerv. Pokud by došlo ke zrušení těchto rezerv, nebyli by navrhovatelé o nic blíže jimi požadovanému způsobu využití pozemků. Krajský soud tedy neshledal, že by mohli být navrhovatelé zřízením rezerv subjektivně dotčeni, a proto se jejich konkrétními námitkami ve vztahu k této regulaci nezabýval.

II. Kasační stížnost

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel a) (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Vymezuje se vůči závěru, že odpůrkyně dostatečným a přezkoumatelným způsobem vypořádala námitky uplatněné v průběhu procesu přijímání územního plánu. Na zcela konkrétní námitky reagovala odpůrkyně toliko obecnými tvrzeními, aniž by jakkoliv vysvětlila, proč právě

pozemky navrhovatelů vyřadila ze zastavitelných ploch, zatímco jiné srovnatelné pozemky v nich ponechala. Krajský soud uznal nedostatky odůvodnění rozhodnutí o námitkách, avšak následně je bagatelizoval a nevyvodil z nich žádný důsledek. Chybějící úvahy odpůrkyně nepříjemně nahradil vlastní interpretací jiných částí územního plánu. Krajský soud za odpůrkyni domýšlel důvody rozhodnutí o námitkách, čímž překročil meze soudního přezkumu.

[9] Stěžovatel krajskému soudu dále vytýká, že vadně provedl test proporcionality zásahu do vlastnického práva. Jeho posouzení se omezuje na úvahy o ochraně zemědělského půdního fondu, regulaci rozvoje obce a kapacitách infrastruktury. Zcela však rezignoval na individuální přezkum přiměřenosti zásahu. Nezohlednil argumenty navrhovatelů týkající se umístění pozemků, jejich návaznosti na zastavěné území, či možnosti alternativních řešení technické infrastruktury. Soud byl dle stěžovatele povinen posoudit každou skupinu pozemků navrhovatelů samostatně a zabývat se rozdíly mezi jednotlivými lokalitami. Soud vůbec nevysvětlil, proč musely být ze zastavitelných ploch vyřazeny všechny pozemky o rozloze cca 9,6 ha a nekriticky přejal závěr odpůrkyně, že nebylo možné zvolit mírnější řešení. Ze skutečnosti, že existuje legitimní důvod k zásahu do vlastnického práva, ještě nelze usuzovat, zda byl zásah učiněn v nezbytné míře. Krajský soud připustil, že došlo k intenzivnímu zásahu do vlastnického práva a výraznému poklesu hodnoty pozemků, přesto přiměřenost v užším slova smyslu nezkoumal. Nezabýval se tím, zda není regulace diskriminační, tzn. neprovedl srovnání s jinými plochami a nepoložil si otázku, zda byla na jiné pozemky aplikována stejná kritéria a zda došlo k rozdělení zátěže mezi více vlastníků. V důsledku formalistického přístupu krajského soudu došlo k vyprázdňení testu proporcionality a výraznému posílení obce na úkor jednotlivce.

[10] Za irelevantní označil stěžovatel argument krajského soudu, že nedošlo k masivnímu vymezení nových zastavitelných ploch. Podstatné je, že pozemky navrhovatelů byly ze zastavitelných ploch vyřazeny, zatímco jiné srovnatelné pozemky byly ponechány, aniž by bylo zjevné, na základě jakého kritéria se tak stalo. Tvzení soudu, že jiné plochy byly zachovány z důvodu již započaté výstavby, lze vztáhnout toliko k části pozemků. Pro ostatní plochy také nebylo dosud vydáno žádné stavební povolení, ani na něm neprobíhá výstavba (plochy Z3, Z6, Z9, Z11, P2). Uvedené kritérium nadto není dle stěžovatele relevantní.

[11] Nezákonný je dle stěžovatele závěr krajského soudu, že navrhovatelům lze přičítat k tíži jejich „pasivitu“, protože za dobu 10 až 15 let nevyužili možnosti na pozemcích stavět. Zdůrazňuje, že územní plán stanovuje možnost (nikoliv povinnost) realizovat na pozemku výstavbu. Důvody, pro něž se vlastník rozhodl tohoto práva dosud nevyužít, mohou být různorodé. Nelze jej však sankcionovat odnětím práva k zastavění pozemků. Nadto se na pozemky navrhovatelů po část zmíněného období vztahovala stavební uzávěra. Z územního plánu vyplývá, že nevyužití možnosti stavět představovalo stěžejní důvod pro vyřazení ploch ze zastavitelných pozemků, což považuje stěžovatel za nepřijatelné.

[12] Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že vytvoření územních rezerv R3 a R4 nezasahuje do jeho práv. Zařazení pozemků do územních rezerv je spojeno se značnými omezeními a nejistotou stran možnosti využití pozemků do budoucna. Podmínky, za nichž mohou být pozemky převedeny z územních rezerv do zastavitelných ploch, jsou zcela nezávislé na navrhovatelích (zastavění jiných ploch, navýšení kapacity čistírny odpadních vod, zřízení mateřské školy a zpracování územní studie). Situace stěžovatele je proto podstatně horší, než kdyby byly pozemky zařazený do zastavitelných ploch.

[13] Stěžovatel uzavírá, že dotčené pozemky byly dlouhodobě zastavitelné (od roku 2002, resp. 2008). Legitimně proto očekával, že způsob využití zůstane zachován a že k případným změnám dojde pouze z vážných důvodů a v přiměřeném rozsahu. Krajský soud připustil princip

pokračování

kontinuity, ale nepřisoudil mu žádný význam. Stěžovatel odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž může schválený územní plán zakládat majetkovou hodnotu a legitimní očekávání vlastníků, že budou moci s pozemky nakládat v souladu s jejich určením. V projednávané věci byl podceněn ústavní rozměr zásahu do vlastnického práva, přestože čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) chrání vlastnictví nejen před vyvlastněním, ale i před nepřiměřenými regulačními omezeními. Odpůrkyně zásadně omezila rozvoj území výlučně na úkor navrhovatelů, aniž by pro takový postup uvedla mimořádné důvody a aniž by provedla test proporcionality. Napadený rozsudek je vnitřně rozporný, protože na jedné straně připouští závažnost zásahu, snížení hodnoty dotčených pozemků, opomenutí některých námitek i stručnost odůvodnění, avšak na druhé straně uzavírá, že zásah byl přiměřený a rozhodnutí o námitkách přezkoumatelné.

III. Vyjádření odpůrkyně

[14] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti připomíná závěr krajského soudu, že nedošlo k masivnímu vymezení nových zastavitelných ploch, ale toliko k zachování některých ploch, které byly jako zastavitelné určeny v minulosti. Nadto stěžovateli nesvědčí veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán ponechal u dotčených pozemků způsob využití dle jeho preferencí. Požadavek na kontinuitu územního plánování nemůže znemožnit revizi existujícího stavu.

[15] Rozhodnutí o námitkách není dle odpůrkyně nepřezkoumatelné. Rozsah odůvodnění považuje za dostačující, její povinností nebylo detailně reagovat na každý dílčí argument navrhovatelů. Požadavek stěžovatele, aby odpůrkyně podrobně porovnála každou jednotlivou lokalitu v obci, nenalézá oporu v zákoně, ani v rozhodovací praxi soudů. Krajský soud správně vyšel z toho, že rozhodnutí o námitkách nelze číst izolovaně, ale v kontextu celého odůvodnění opatření obecné povahy.

[16] Krajský soud se dle odpůrkyně dostatečně zabýval i přiměřeností opatření – identifikoval legitimní cíl, zabýval se vhodností a nezbytností regulace, hodnotil dopady do vlastnického práva a přezkoumal otázku diskriminace. Soudu přísluší posoudit zvolené řešení pouze z toho pohledu, zda není zjevně nepřiměřené či svévolné. Stěžovatelova argumentace je založena na selektivním srovnávání jednotlivých ploch. Rozdílné zacházení nepředstavuje diskriminaci, jestliže se od sebe pozemky liší z hlediska polohy, dopravní dostupnosti, návaznosti na infrastrukturu a dalších relevantních hledisek.

[17] Odpůrkyně (stejně jako krajský soud) nikdy netvrdila, že vlastník má povinnost stavět. Dlouhodobá nerealizace výstavby však představuje legitimní indikátor reálné potřeby zastavitelných ploch a využitelnosti území. Odpůrkyně byla dle svého přesvědčení oprávněna zohlednit, že určité plochy zůstávaly dlouhodobě nevyužity, zatímco jiné lokality byly fakticky rozvíjeny. Stěžovatel ostatně ani nespecifikoval, jaký konkrétní záměr měl v plánu na dotčených pozemcích realizovat. Judikatura správních soudů opakovaně vyložila, že princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*. S ohledem na územní a společenský vývoj nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

[18] Za nedůvodné považuje odpůrkyně výhrady stěžovatele ke způsobu, jakým krajský soud posoudil otázku územních rezerv. Rezervy samy o sobě nezakládají zákaz využití pozemku, omezení vlastníků jsou podstatně slabší než u skutečného odnětí zastavitelnosti. Krajský soud proto správně uzavřel, že intenzita zásahu je nižší.

[19] Stěžovatelovy odkazy na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva jsou dle odpůrkyně nepřiléhavé. Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně potvrzuje,

že vlastník nemá legitimní očekávání stran absolutní stability územně plánovací dokumentace. Obec musí mít možnost reagovat na změnu podmínek v území, přehodnocovat rozvojovou koncepci a korigovat předimenzované zastavitelné plochy. Odpůrkyně nepopírá ochranu vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Územní plánování však představuje legitimní formu regulace výkonu vlastnického práva ve veřejném zájmu. K zásahu došlo na základě zákona, legitimním způsobem, v rámci samostatné působnosti obce a za účelem ochrany udržitelného rozvoje území, zemědělského půdního fondu a kapacit veřejné infrastruktury. Nejednalo se tedy o exces ani o skryté vyvlastnění.

[20] Rozsudek krajského soudu není dle odpůrkyně vnitřně rozporný. Skutečnost, že soud identifikoval určité nedostatky, avšak nepovažoval je za natolik intenzivní, aby vedly ke zrušení celého opatření, je standardním projevem soudního hodnocení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[22] Kasační stížnost je **důvodná**.

[23] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou stěžovatele, že rozsudek krajského soudu je vnitřně rozporný. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro niž by nebylo objektivně možné rozsudek krajského soudu věcně přezkoumat. Nejvyšší správní soud však shledal rozsudek krajského soudu srozumitelným a vnitřně konzistentním. Ačkoliv krajský soud skutečně připustil dílčí nedostatky napadeného územního plánu (opomenutí některých námitek navrhovatelů, stručnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách), následně jasně vysvětlil, jaké důsledky z učiněných zjištění dovodil (především zrušení územního plánu ve vztahu k pozemku parc. č. 236/15, resp. vymezení plochy PP8 s možností předkupního práva) a z jakého důvodu považuje odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu ke zbylým pozemkům za dostačující. Nikoli každá výtku soudu vůči stručnosti odůvodnění opatření obecné povahy a vypořádání námitek musí vést ke zrušení návrhem napadeného opatření obecné povahy. Za daných okolností tedy nic nebrání tomu, aby se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda přdestřené úvahy soudu obstojí i z věcného hlediska.

[24] Podstata projednávané věci spočívá v posouzení otázky, zda napadený územní plán, respektive rozhodnutí o námitkách, které tvoří součást jeho odůvodnění, obsahuje dostatečné důvody pro zařazení pozemků navrhovatelů (stěžovatele) do ploch, na nichž nelze realizovat výstavbu, a to navzdory tomu, že v předchozím územním plánu byly všechny tyto plochy vedeny jako zastavitelné. Krajský soud považoval územní plán (rozhodnutí o námitkách navrhovatelů) za přezkoumatelný a současně dovodil, že zvolené řešení není nepřiměřené. Proti oběma těmto stěžejním závěrům se stěžovatel vymezuje v kasační stížnosti a s argumentací krajského soudu podrobně polemizuje. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve shrnout obecná východiska, z nichž při přezkumu územních plánů vychází.

[25] Schvalování územně plánovací dokumentace patří do samostatné působnosti obce (kraje) a představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je určitý kompromis mezi různými veřejnými a soukromými zájmy v podmínkách konkrétní obce.

pokračování

Soudu nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, či ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72). Na druhou stranu je však nezbytné zdůraznit, že i „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými v rámci územního plánování musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, bod 38).

[26] Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na podnikání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Úkolem soudu je pak v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posoudit přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotčným zásahem souvisí (kromě citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192).

[27] Pro posouzení, zda zásah splňuje shora uvedená kritéria, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást v zásadě stejné požadavky jako na odůvodnění správních rozhodnutí. Především z něj musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu nezakládá jeho vlastníkovu právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku. Pokud však proti územnímu plánu vznese námitky, je povinností pořizovatele územního plánu na tyto námitky adekvátně reagovat a zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Je totiž třeba rozlišovat mezi odůvodněním samotného územního plánu a odůvodněním rozhodnutí o námitkách (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2024 č. j. 6 As 103/2023-57, body 21 až 24 a v nich citovaná judikatura).

[28] Požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nicméně nesmí být přemrštěné. Jinak by se jednalo o přepjatý formalismus, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a nepřípustně zasahoval do samotného práva na samosprávu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a je tedy třeba je vnímat v širších souvislostech. Rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z jeho odůvodnění nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy seznatelné, jak byla daná problematika řešena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, a ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).

[29] Z konstantní judikatury rovněž vyplývá, že míra podrobnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách je přímo odvislá od procesní aktivity dotčené osoby a od podrobnosti a kvality uplatněných námitek; čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecnější může být i odůvodnění jejich zamítnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2020, č. j. 3 As 239/2017-96; obdobně k připomínkám rozsudek ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33).

[30] Nejvyšší správní soud, vedený shora nastíněnými judikaturními východisky, přezkoumal v rozsahu kasačních námitek rozsudek krajského soudu, jakož i napadené opatření obecné povahy. V této souvislosti předesílá, že nemá pochyb o tom, že v důsledku změny funkčního využití pozemků ve spoluvlastnictví stěžovatele a zbylých navrhovatelů a jejich zařazení do zemědělských ploch (AZ), ploch zeleně (ZZ a ZO) a luk a pastvin (AL), došlo k zásahu do jejich vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny. Tento závěr je v souladu s konstantní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (viz např. na rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38), dle níž „*pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků (a zde je lhotejno, zda se jedná o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků*“ (obdobně též rozsudky ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, či ze dne 21. 3. 2024, č. j. 1 As 81/2023-63). To ostatně výslovně uznal v přezkoumávaném rozsudku i krajský soud, který rovněž připustil, že v důsledku změny způsobu využití pozemků na pozemky nezastavitelné došlo k poklesu jejich hodnoty (viz body 68 a 69 rozsudku). Krajský soud nicméně následně uzavřel, že k zásahu do vlastnického práva došlo v souladu se zákonem a přiměřeným způsobem a odpůrkyně uvedla pádné důvody pro přijaté řešení, pročež v jejím postupu nelze seznat svévoli. S těmito závěry se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit.

[31] Krajský soud vyšel při posouzení věci kromě jiného z předpokladu, že navrhovatelům nesvědčí subjektivní právo na stanovení takového způsobu využití jejich pozemků, jaký by sami preferovali, či jaký vyplýval z předchozího územního plánu. Zdůraznil přitom, že požadavek na kontinuitu územního plánování nemůže znemožnit revizi existujícího stavu. Jakkoliv tyto závěry nalézají v obecné rovině oporu v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 As 2/2012-27, nebo ze dne 29. 4. 2008 č. j. 4 Ao 2/2008-42), v nyní projednávané věci není uvedena argumentace zcela přiléhavá. K obdobnému závěru dospěl v typově srovnatelném případě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2026, č. j. 22 As 224/2025-40, v němž uvedl: „*Tento případ nelze tedy připodobnit situaci, kdy se majitelé pozemku domáhají změny využití pozemku na takovou plochu, která umožňuje výstavbu domů. Poté by jistě platilo, jak uvedl krajský soud a odpůrce ve svém rozhodnutí, že vlastníci nemovitosti nemá právo na to, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Situace je zde však odlišná. Územním plánem došlo ke změně možného využití pozemků stěžovatelky ze zastavitelných na nezastavitelné. V této části (body 16 a 17) tedy odůvodnění rozsudku krajského soudu není přiléhavé.*“ Následně Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku zdůraznil, že zásah do vlastnického práva nelze považovat za bagatelní či nevýznamný pouze z toho důvodu, že stěžovatelka dosud neučinila kroky směřující k tomu, aby své pozemky zastavěla. Tento zásah je třeba bez dalšího považovat za citelný, a to již jen s ohledem na rozdíl mezi hodnotou pozemku zastavitelného a nezastavitelného. Proto musí být takový zásah vyvážen existencí dostatečně silného legitimního zájmu (tamtéž, bod 25).

[32] Citované závěry jsou v plném rozsahu přenositelné i na nyní projednávanou věc. Vzhledem k tomu, že předchozí územní plán řadil pozemky navrhovatelů do zastavitelných ploch, byl zásah do jejich vlastnického práva o to intenzivnější (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, či ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63). V takovém případě je o to více třeba trvat na tom, aby byl tento zásah

pokračování

ústavně legitimní, odůvodněný zákonnými cíli a aby byl činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120). Požadavek na kontinuitu územního plánování neznamena, že by byla koncepce územního plánu nezměnitelná. Zamýšlené změny však nelze činit nahodile a na základě libovůle. V posuzované věci je tedy třeba především zkoumat, zda odpůrkyně změnu způsobu využití pozemků navrhovatelů náležitě odůvodnila. Navrhovatelé se proti změně funkčního využití jejich pozemků a vymezení územních rezerv na části těchto pozemků v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy aktivně bránili a podávali opakovaně námitky. Povinností odpůrkyně proto bylo (ve smyslu výše uvedeného) jejich argumentaci řádně vypořádat v rozhodnutí o námitkách, které tvoří součást odůvodnění napadeného územního plánu.

[33] Navrhovatelé ve svých podáních (viz především námitky ze dne 15. 3. 2022, námitky a doplnění námitek ze dne 31. 5. 2022 a námitky ze dne 17. 5. 2023) předestřeli ve vztahu k předmětu řízení o kasační stížnosti (Nejvyšší správní soud zde ponechává stranou argumentaci týkající se vymezení plochy PP8 na pozemku parc. č. 236/15, neboť v této části již krajský soud územní plán zrušil) obsáhlou argumentaci. Vymezili se vůči tomu, že odpůrkyně navrhuje změnu způsobu využití na nezastavitelné u všech dotčených pozemků o ploše cca 9,6 ha, a podrobně vysvětlili, z jakého důvodu považují zvolené řešení za neproporcionální, diskriminační a svévolné. Odpůrkyni vytykali, že žádného jiného vlastníka nepostihla takovým způsobem jako právě navrhovatele, přičemž se jeví jako nepřijatelné, aby veškeré negativní dopady související s redukcí stavebních ploch nesli pouze oni. Současně se ohradili vůči tomu, že není vůbec zřejmé, na základě jakého kritéria odpůrkyně posuzovala, které pozemky budou do budoucna určeny k zastavění a které nikoliv. Některé z pozemků navrhovatelů totiž dle jejich tvrzení mnohem lépe odpovídají obecné koncepci vyjádřené v územním plánu, než jiné pozemky, které odpůrkyně určila k zastavění, a to jak z hlediska preferovaného směru rozvoje obce (jižním směrem), kvality půdy (zastavitelnými zůstaly pozemky, na nichž se nachází půda I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, přestože pozemek parc. č. 86/2 ve vlastnictví navrhovatelů odpovídá toliko půdě IV. třídy ochrany), či polohy pozemku (návaznosti na zastavěné území). Ve vztahu k územním rezervám namítali, že tyto rezervy bývají zpravidla vymezovány pro zcela odlišné účely, a to ve veřejném zájmu (např. za účelem vytvoření koridoru dopravní či jiné veřejné infrastruktury). V daném případě však byly pozemky navrhovatelů (jejich část) zařazeny do územních rezerv bez jakéhokoliv přesvědčivého odůvodnění, aniž by pro to existoval legitimní důvod. Současně se navrhovatelé vymezili vůči požadavkům územní rezervy podmiňujícím možné budoucí zařazení pozemků do zastavitelných ploch a předestřeli k nim své výhrady. Navrhovatelé rovněž zpochybnili samotnou rozvojovou koncepci obce a označili ji za poddimenzovanou, přičemž se ohradili vůči tvrzení o nedostatečné infrastruktuře v obci (zejména nedostačující kapacitě čistírny odpadních vod), které označili za ničím nepodložené. V této souvislosti namítali, že případné limity využití území bylo možné řešit stanovením konkrétních podmínek pro zástavbu, nikoli faktickým vyloučením zastavění jejich pozemků.

[34] Pokud jde o vypořádání uplatněných námitek, Nejvyšší správní soud předně připomíná, že odpůrkyně v odůvodnění územního plánu výslovně vypořádala toliko námitky navrhovatelů ze dne 15. 3. 2022 a námitky podané v souvislosti s druhým opakovaným veřejným projednáním návrhu územního plánu ze dne 3. 6. 2024. Z ničeho nevyplývá, že by výslovně zohlednila také námitky navrhovatelů podané dne 31. 5. 2022 a dne 17. 5. 2023. Ve vztahu k námitkám podaným dne 31. 5. 2022 ostatně krajský soud prováděl dokazování, z něhož vyplynulo, že ačkoli byly odpůrkyni řádně doručeny, nejsou součástí spisu k napadenému opatření obecné povahy; ve spise je založeno pouze doplnění námitek z téhož data. V důsledku toho ponechala odpůrkyně bez odpovědi argumentaci týkající se zařazení pozemku parc. č. 236/15 do plochy PP8 s možností předkupního práva. To vedlo krajský soud ke zrušení příslušné části územního plánu

pro nepřezkoumatelnost. Ve zbytku nicméně krajský soud neshledal, že by opomenutí některých podání navrhovatelů samo o sobě mělo dopad do práv navrhovatelů, neboť ve všech odpůrkyni doručených námítkách se v podstatných rysech opakovaly shodné argumenty týkající se změny funkčního využití pozemků navrhovatelů na nezastavitelné plochy i jejich zařazení do územních rezerv. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud obecně ztotožňuje. Samotná skutečnost, že odpůrkyně výslovně nereagovala na některá podání navrhovatelů, by nemusela bez dalšího vést ke zrušení územního plánu, pokud by bylo z odůvodnění opatření obecné povahy zřejmé, že se s jejich obsahem materiálně vypořádala, a pokud by uvedená vada nemohla mít vliv na zákonnost či správnost napadené regulace (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Argumentace navrhovatelů byla po celou dobu procesu přijímání opatření obecné povahy konzistentní a ve svých pozdějších podáních v zásadě opakovali námítky uplatněné již dříve, zejména proto, že je odpůrkyně podle jejich názoru dosud nezohlednila. Pokud by se tedy odpůrkyně s obsahově shodnou argumentací náležitě vypořádala v reakci na jiná podání navrhovatelů, nemohlo by formální opomenutí některých podání samo o sobě založit nezákonnost napadené regulace. Tak tomu však v posuzované věci nebylo, protože odpověď odpůrkyně na uplatněné námítky zůstala ve svém celku značně obecná a nepředstavovala adekvátní reakci na konkrétní výhrady navrhovatelů.

[35] Odpůrkyně v rozhodnutí o námítkách zdůraznila, že nemá povinnost převzít do nového územního plánu zastavitelné plochy vymezené v předchozí územně plánovací dokumentaci. Rozsah zastavitelných ploch v předchozím územním plánu označila za naddimenzovaný, z čehož plyne nutnost zastavitelné plochy redukovat. Vynětí pozemků z ploch pro bydlení odůvodnila jednak nesouhlasným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje, a dále limity dalšího rozvoje obce, která se již nachází nad hranicí udržitelnosti, zejména s ohledem na nedostatečnou kapacitu čistírny odpadních vod a omezené možnosti zásobování pitnou vodou (zde odkázala na vyjádření společnosti Středočeské vodárny a.s.). Ve vztahu k jednotlivým dotčeným lokalitám odpůrkyně uvedla, že na pozemcích navrhovatelů neprobíhá žádná výstavba, pozemky jsou dlouhodobě zemědělsky využívány, často se nacházejí na půdách I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, nejsou k nim dovedeny inženýrské sítě, dopravně jsou napojeny pouze polními cestami a zpravidla nenavazují na obytnou zástavbu. V neposlední řadě odpůrkyně vyzdvihla, že navrhovatelé neučinili v minulosti žádné kroky směřující k zastavení pozemků.

[36] Nejvyšší správní soud nepochybně oprávnění odpůrkyně změnit při přijímání nového územního plánu funkční využití některých pozemků, ani nevylučuje možnost, že obec sezná, že dříve vymezené zastavitelné plochy jsou naddimenzované. Nyní přezkoumávané odůvodnění však pokládá Nejvyšší správní soud za obecné a neodpovídající podstatě uplatněných námitek. Krajský soud označil za stěžejní, že odpůrkyně v územním plánu vytyčila dostatečně určité legitimní cíl spočívající jednak v potřebě zredukovat množství zastavitelných ploch a současně v zájmu na ochraně zemědělské půdy a navracení zemědělských půd I. třídy ochrany do zemědělského půdního fondu. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí. Jak ovšem správně vyzdvihl v kasační stížnosti stěžovatel, že samotné existence legitimního cíle ještě nelze dovozovat, že byl zásah do vlastnického práva přiměřený, resp. že byl řádně odůvodněný tak, aby nevyvstaly pochybnosti o svévolnosti postupu odpůrkyně. Navrhovatelé vyjádřili v námítkách své výhrady zcela konkrétně, a to i poukazem na srovnání s některými jinými pozemky. Od odpůrkyně se jim však dostalo pouze značně povšechné odpovědi, přestože v případech, kdy funkční využití dotčeného pozemku dozná zásadní změny a je určeno k diametrálně odlišnému využití oproti předchozímu stavu, je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námítkách zvýšené nároky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 As 10/2024-29, především bod 19). V takovém případě je nezbytné zásadní funkční změny odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno hovořit o svévoli. Těmto požadavkům odpůrkyně nedostála. Jakkoliv nelze v obecné rovině na důvodech, které odpůrkyni vedly k redukci zastavitelných ploch

pokračování

(tj. ochrana zemědělské půdy či nedostatečná kapacita čistírny odpadních vod), spatřovat cokoliv závažného, odpůrkyně žádným způsobem nevysvětlila, proč redukce zastavitelných ploch takto masivně dopadla právě na navrhovatele a proč nebylo možné zvolit jiné (mírnější) řešení. Současně není z odůvodnění rozhodnutí o námitkách vůbec patrné, na základě jakých kritérií odpůrkyně volila, u kterých z dosud zastavitelných ploch zůstane funkční využití beze změny a na kterých konkrétních plochách bude naopak do budoucna zástavba zapovězena.

[37] Krajský soud v této souvislosti shledal, že z rozhodnutí o námitkách jsou důvody, které odpůrkyni vedly k zařazení pozemků navrhovatelů do nezastavitelných ploch, dostatečně patrné. Jedná-li se naopak o důvody, pro něž jiné pozemky zůstaly zastavitelné, ty sice z rozhodnutí o námitkách nevyplývají, dle krajského soudu je však lze vyčíst z odůvodnění územního plánu. Tyto závěry krajského soudu však nemohou obstát.

[38] Odpůrkyně přdestřela v rozhodnutí o námitkách několik argumentů, žádný z nich však nereaguje dostatečně konkrétně na podstatu uplatněných námitek. K otázce ochrany zemědělského půdního fondu odkázala odpůrkyně na stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, které se však ve skutečnosti vůbec netýká pozemků navrhovatelů (ty byly v návrhu územního plánu od počátku řazeny do nezastavitelných ploch), ale zcela jiných ploch, k jejichž zemědělskému využití uplatnil úřad výhrady a na něž následně odpůrkyně reagovala (zachováním ploch k zemědělskému využití, stanovením podmínek pro případnou zástavbu apod. – viz str. 24 odůvodnění opatření obecné povahy). Odkaz na uvedené stanovisko je tak nepřipadný, neboť z něj lze ve vztahu k navrhovatelům vyčíst pouze tolik, že příslušný dotčený orgán kladl důraz na ochranu zemědělského půdního fondu. Totožný cíl ostatně deklarovala v územním plánu i samotná odpůrkyně, která vyzdvihla snahu o minimalizaci záborů zemědělské půdy s vyšším stupněm ochrany (viz např. hlavní zásady a cíle ochrany a rozvoje hodnot – str. 7 územního plánu). Následně však odpůrkyně v územním plánu (jeho odůvodnění) připustila, že většina půdy v katastrálním území obce se nachází na půdách s vyšší bonitou, protože se vymezení stavebních ploch na půdách s vyšší třídou ochrany nelze vyhnout (viz str. 38 odůvodnění územního plánu). Takto také učinila, neboť z tabulky na str. 80 a násl. odůvodnění územního plánu je patrné, že většina zastavitelných ploch se nachází právě na pozemcích s I. a II. třídou ochrany. Navzdory této skutečnosti se odpůrkyně nikterak nevypořádala s tím, proč nebylo možné do zastavitelných ploch zařadit pozemky navrhovatelů, které se nachází na půdách obdobné kvality a pozemek parc. č. 86/2 dokonce na půdě IV. třídy ochrany.

[39] Z územního plánu dále vyplývá, že bylo snahou odpůrkyně, aby zastavitelné plochy bezprostředně navazovaly na již zastavěné území a aby k rozvoji zastavěného území docházelo především jižním směrem (viz str. 38 a 85 až 86 odůvodnění územního plánu). Navzdory tomu odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách zcela pominula argumenty navrhovatelů, že jejich pozemky (část z nich) tyto podmínky splňují. Především u plochy územní rezervy R3, zvláště ve vztahu k pozemkům parc. č. 37/4 a 474, a u pozemku parc. č. 47/1, řazeného do ploch AZ, je z grafické části územního plánu patrné, že bezprostředně sousedí se zastavěným územím (ačkoli ve vztahu k pozemkům, na nichž je vymezena rezerva R3, tj. pozemkům parc. č. 37/4, 536, 474 a 475, odpůrkyně v odůvodnění územního plánu výslovně tvrdí opak). Pozemek parc. č. 47/1 nadto sousedí (kromě již zastavěného území) s plochou Z6, která byla vymezena jako zastavitelná s ohledem na její umístění podél kapacitní pozemní komunikace (viz str. 86 odůvodnění opatření obecné povahy), aniž by toto kritérium bylo jakkoli vztaženo také na tento pozemek stejných parametrů. S tím souvisí i nepřesvědčivost odůvodnění v rozsahu, v němž odpůrkyně poukazuje na absenci kvalitního dopravního napojení či inženýrských sítí u pozemků navrhovatelů. Jakkoli tato tvrzení mohou být pravdivá, odpůrkyně nevysvětlila, proč tyto okolnosti představují právě u pozemků navrhovatelů natolik významnou překážku budoucího využití, že odůvodňují jejich vyřazení ze zastavitelných ploch. Podstatné přitom je, že z územního plánu ani z jeho odůvodnění

není patrné, zda pozemky určené k zastavění nevykazují totožné nebo srovnatelné nedostatky, jaké odpůrkyně pojmenovala u pozemků navrhovatelů, a vůbec z něj nevyplývá, jaká konkrétní kritéria odpůrkyně při výběru těchto pozemků použila. Navrhovatelé přitom odkázali na konkrétní vymezené zastavitelné plochy, které stanoveným kritériím odpovídají v podstatně menší míře než pozemky v jejich vlastnictví.

[40] Krajský soud se pokusil tuto skutečnost překlenout a dovodil, že důvody, které odpůrkyni vedly k tomu, že některé pozemky vymezila jako zastavitelné, jsou patrné z jiných částí odůvodnění územního plánu. Nejvyšší správní soud nerozporuje, že ustálená judikatura připouští, že rozhodnutí o námitkách je třeba vnímat i v kontextu odůvodnění celého opatření obecné povahy, a nelze je proto považovat za nepřezkoumatelné tehdy, je-li řešení sporné otázky patrné z jiných částí odůvodnění územního plánu (viz již citované rozsudky č. j. 8 As 89/2016-48, č. j. 9 As 18/2015-101 a č. j. 8 As 47/2015-44). V projednávané věci však krajský soud přehléd, že územní plán ani jeho odůvodnění ve skutečnosti odpovědi na námitky navrhovatelů neskýtají. Navrhovatelé se domáhali srovnání konkrétních pozemků v jejich vlastnictví s jinými pozemky, které podle jejich tvrzení vykazují obdobné vlastnosti, a současně namítali, že veškerou zátěž související s redukcí zastavitelných ploch nesou výhradně oni. Odpůrkyně na tyto námitky žádným způsobem nereagovala a ani jiné části odůvodnění územního plánu neposkytují dostatečný podklad pro soudní přezkum takového srovnání. Soud přitom nemůže absentující úvahu odpůrkyně zcela nahradit svojí vlastní argumentací. Je patrné, že odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách vyzdvihla toliko ty charakteristiky, které podle jejího mínění svědčí pro vyřazení pozemků navrhovatelů ze zastavitelných ploch, a naopak u pozemků určených k zastavění uvedla toliko okolnosti, které považovala za stěžejní pro závěr o jejich zastavitelnosti. Jejich vzájemnou komparaci (z hlediska jí nastavených kritérií) neprovedla. Závěr krajského soudu, že odpůrkyně při výběru pozemků vycházela z racionálních kritérií, tak nemůže obstát, neboť není zřejmé, že by pozemky ponechané či nově vymezené jako zastavitelné odpovídaly deklarovaným kritériím lépe než pozemky navrhovatelů, ať již z hlediska návaznosti na zastavěné území, dostupnosti, polohy pozemků či kvality půdy. Výjimku mohou tvořit pozemky, které odpůrkyně zachovala jako zastavitelné z důvodu již připravované zástavby, jako zastavitelné ovšem nebyly ponechány pouze takovéto pozemky.

[41] Za nepřesvědčivá považuje Nejvyšší správní soud i zbylá tvrzení obsažená v rozhodnutí o námitkách. Skutečnost, že navrhovatelé na svých pozemcích dosud nerealizovali výstavbu, může představovat pro odpůrkyni určité vodítko. To však nic nemění na skutečnosti, že v důsledku změny způsobu využití na nezastavitelné pozemky dochází k citelnému zásahu do vlastnického práva (k výraznému snížení hodnoty pozemků), pročez je odpůrkyně povinna vážit proporcionalitu zvoleného řešení a svůj postup náležitě odůvodnit (viz bod 31 tohoto rozsudku).

[42] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že bylo na odpůrkyni, aby v reakci na konkrétní námitky navrhovatelů alespoň v podstatných rysech porovнала jimi označené lokality a vysvětlila, čím se srovnávané pozemky z hlediska deklarovaných kritérií liší. To tím spíše, že pozemky navrhovatelů nepředstavují jeden funkční celek, ale jsou různě rozmístěny na území obce a vykazují odlišné vlastnosti (zejména z hlediska velikosti a tvaru pozemků, jejich polohy, kvality půdy, návaznosti na zastavěné území atd.). Současně bylo povinností odpůrkyně vysvětlit, z jakého důvodu vyřadila ze zastavitelných ploch pozemky navrhovatelů o celkové výměře přibližně 9,6 ha a zda byla zátěž spočívající v takto rozsáhlé redukci zastavitelných ploch rozložena mezi více vlastníků, a nikoli pouze na navrhovatele. Jak totiž konstatoval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 1 As 81/2023-63, není přípustné, aby obec přenášela negativní dopady související s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury diskriminačně pouze na určitého vlastníka. Konečně bylo rovněž namístě, aby odpůrkyně předeštlá úvahy ohledně toho, zda nebylo možné ve vztahu k pozemkům navrhovatelů zvolit šetrnější řešení (např. zachovat

pokračování

zastavitelnost u těch pozemků, které nejlépe odpovídají zvolené urbanistické koncepci, či podmínit jejich využití pro zástavbu stanovením konkrétních podmínek). Uvedené požadavky nepovažuje Nejvyšší správní soud, na rozdíl od odpůrkyně, za excesivní. Je třeba zopakovat, že požadavky na detailnost, obsah a rozsah rozhodnutí o námitkách se odvíjejí od procesní aktivity dotčené osoby a kvality jí uplatněných námitek. Jestliže v nyní projednávané věci navrhovatelé předestřeli podrobnou argumentaci, včetně srovnání s pozemky jiných vlastníků, nebylo dostačující, aby odpůrkyně reagovala toliko obecnými formulacemi, které jsou univerzálně použitelné ve vztahu k velké části dosud nezastavěných pozemků na území obce. Navíc nelze pominout, že některé z těchto argumentů navrhovatelů nebyly nepřiléhavé (viz výše). Na přesvědčivém a konkrétním vypořádání takto uplatněných námitek je třeba trvat, neboť v opačném případě nelze posoudit, zda není obsah územního plánu týkající se funkčního využití pozemků navrhovatelů nahodilý, nepředvídatelný či svévolný. Ochrana individuálních práv vlastníků dotčených územním plánem by se jinak stala iluzorní a bezzubou.

[43] Lze tedy uzavřít, že odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách neuvedla přezkoumatelné úvahy umožňující posoudit proporcionalitu zásahu do vlastnických práv navrhovatelů a neodpověděla na jejich argumentaci, ačkoli navrhovatelé své námitky formulovali velmi konkrétně a podrobně. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách není seznatelné, zda odpůrkyně provedla kritériální posouzení, tedy zda byly pozemky k vyřazení ze zastavitelných ploch vybrány na základě seznatelných, racionálních a nediskriminačně uplatněných kritérií a zda byla tato kritéria aplikována důsledně a shodně vůči všem srovnatelným plochám. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že agenda územního plánování a výklad související právní úpravy představují náročný proces. Tyto skutečnosti však nezabývají odpůrkyni povinnosti jednat v souladu s právní úpravou a respektovat stejnou měrou oprávněné zájmy všech osob dotčených pořizovaným územním plánem, včetně povinnosti srozumitelně odůvodnit zásadní funkční změny využití pozemků.

[44] Nejvyšší správní soud konečně podotýká, že navrhovatelé v uplatněných námitkách kromě jiného brojili i proti vymezení územních rezerv R3 a R4 a rozporovali jednotlivé požadavky, jimiž je podmíněno případné budoucí zařazení ploch do zastavitelných. Tyto výhrady navrhovatelů zůstaly zcela oslyšeny, neboť se k nim odpůrkyně žádným způsobem nevyjádřila. Rozhodnutí o námitkách, a v důsledku toho i napadený územní plán v části vymezení územních rezerv R3 a R4, je proto nepřezkoumatelný. Krajský soud ponechal tuto skutečnost bez povšimnutí; ani on sám se námitkami navrhovatelů k vymezení územních rezerv žádným způsobem nezabýval, neboť dospěl k závěru, že v důsledku jejich vymezení nebyli navrhovatelé nijak zasaženi. Za stěžejní považoval, že i kdyby byly územní rezervy zrušeny, jejich postavení by se nezlepšilo, neboť pozemky by zůstaly nadále nezastavitelné. Tento závěr však neobstojí. Územní rezerva představuje samostatný regulační institut, který do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, byť dočasně, neboť omezuje možnost realizovat v území záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území pro prověřovaný účel. Její vymezení proto musí být řádně odůvodněno a musí být zřejmé, proč je třeba budoucí využití území právě tímto způsobem prověřit, jaký legitimní účel má rezerva sledovat a proč jsou stanovené podmínky přiměřené (k povaze institutu územní rezervy viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-13, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, či již citovaný rozsudek č. j. 6 As 67/2017-38). Pokud odpůrkyně na konkrétní námitky navrhovatelů v tomto směru vůbec nereagovala, nemohl krajský soud uzavřít, že vymezení územních rezerv do jejich práv nijak nezasahuje. Stanovením územních rezerv odpůrkyně zjevila, že nezastavitelnost označených ploch může být přehodnocena za splnění podmínek územní rezerv. V konečném důsledku tedy územní rezervy mohly ovlivnit budoucí využití pozemků navrhovatelů. Navíc nelze přehlížet, že navrhovatelé mimo jiné poukazovali na „zneužití“ institutu územní rezervy, neboť dle jejich

mínění jej odpůrkyně užila zcela nepřipadným způsobem a v rozporu s jeho účelem. Povinností odpůrkyně bylo na tuto argumentaci reagovat.

V. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu. Rozsudek krajského soudu však nezrušil v celém rozsahu. Krajský soud návrhu na zrušení opatření obecné povahy výrokem I již částečně vyhověl, a to v rozsahu vymezení plochy PP8 s možností uplatnění předkupního práva; proti této části rozsudku kasační stížnost nesměřovala. Stěžovatel nadto v kasační stížnosti, na rozdíl od řízení před krajským soudem, nebrojil proti té části územního plánu, která se týkala stanovení regulativu minimální výměry stavebního pozemku 800 m² pro plochu se způsobem využití BI — bydlení individuální. Nejvyšší správní soud proto ponechal výrok I rozsudku krajského soudu nedotčen a výrok II zrušil pouze v části, v níž krajský soud zamítl návrh na zrušení těch částí územního plánu, proti nimž směřovala kasační stížnost (textová a grafická část územního plánu týkající se pozemků parc. č. 37/4, 47/1, 83, 86/2, 328, 329, 388, 389, 484, 486/1, 474, 475 a 536 v k. ú. Hoštice u Vodochod). Ve zbývající části, týkající se regulativu minimální výměry stavebního pozemku 800 m² pro plochu BI, zůstal výrok II rozsudku krajského soudu nedotčen. Současně Nejvyšší správní soud zrušil i výrok III o náhradě nákladů řízení, neboť tento výrok je ve vztahu k výsledku řízení ve věci samé výrokem akcesorickým.

[46] Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v dotčených částech a dosavadní výsledky řízení umožňovaly ve věci rozhodnout, postupoval Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. a sám o návrhu rozhodl. Napadené části územního plánu proto výrokem II tohoto rozsudku zrušil podle § 110 odst. 2 ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s.

[47] Ruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a současně sám rozhoduje o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl; měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. V nyní projednávané věci byl v převažující části úspěšný stěžovatel, resp. navrhovatelé. Jejich dílčí neúspěch se týkal pouze marginální části předmětu řízení, a proto soud nepřistoupil ke krácení náhrady nákladů řízení. Odpůrkyně naproti tomu dosáhla úspěchu jen v zanedbatelné části věci.

[48] V řízení před krajským soudem vzniklo právo na náhradu nákladů řízení úspěšným navrhovatelům a) až e). Každý z nich zaplatil soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, celkem tedy 25 000 Kč. Navrhovatelé byli v řízení před krajským soudem zastoupeni advokátkou, která učinila pět společných úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení, sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, sepsání repliky a účast na dvou jednáních dne 31. 3. 2026 a 9. 4. 2026 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu *jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za druhou a každou další takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu snížená mimosmluvní odměna. Mimosmluvní odměna se snižuje za druhou osobu o 20 %, za třetí osobu o 40 %, za čtvrtou osobu o 60 % a za pátou a každou další osobu o 80 %*. V projednávané věci tak činí odměna za jeden úkon právní služby 13 860 Kč, celkem tedy 69 300 Kč. Za každý úkon dále náleží paušální náhrada hotových výdajů 450 Kč (tato částka se již v návaznosti na zastupování více osob dále nezvyšuje – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2026, č. j. 4 As 188/2025-35),

pokračování

což činí dohromady 71 550 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně navrhovatelů je plátkyní DPH, navýšil soud tuto částku o příslušnou daň (15 025,50 Kč). Celkově tedy navrhovatelům náleží za řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem částka ve výši 111 576 Kč (po zaokrouhlení), kterou je odpůrkyně povinna zaplatit k rukám advokátky JUDr. Mileny Hegenbartové, LL.M., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[49] Kasační stížnost podal toliko navrhovatel a), kterému za toto řízení náleží náhrada za zaplacený soudní poplatek (5 000 Kč). Stěžovatel byl zastoupen advokátkou, která učinila jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti), za který náleží odměna 4 620 Kč a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč. K této částce soud připočetl DPH. Celkově je tedy odpůrkyně povinna zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 11 135 Kč (po zaokrouhlení), k rukám advokátky JUDr. Mileny Hegenbartové, LL.M., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[50] Navrhovatelé b) až e) byli účastníky řízení o kasační stížnosti, kasační stížnost však sami nepodali a v tomto řízení jim nevznikly žádné důvodně vynaložené náklady. Prostřednictvím své zástupkyně pouze stručně sdělili, že s kasační stížností souhlasí. Soud proto dospěl k závěru, že jim právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. července 2026

L. S.

Mgr. Ing. Veronika Juříčková v. r.
předsedkyně senátu