



Vyvěšeno dne: 29. 7. 2026
Svěšeno dne: 12. 8. 2026

Markéta Hrdličková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného ve věci navrhovatelů: **a) MUDr. Jan Baer, MBA**, bytem Polní 1191, Kosmonosy, **b) Ing. Daniel Kohout**, bytem Polní 1192, Kosmonosy, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: město **Kosmonosy**, sídlem Debřská 223/1, Kosmonosy, zastoupenému JUDr. Lubošem Průšou, advokátem, sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, **za účasti: I) Zdeněk Sýkora, II) Romana Sýkorová**, oba bytem Polní 1162, Kosmonosy, **III) Dagmar Kovačiková, IV) Jan Kovačík**, oba bytem Polní 1190, Kosmonosy, **V) MUDr. Michaela Baerová**, bytem Polní 1191, Kosmonosy, **VI) Hana Kohoutová**, bytem Polní 1192, Kosmonosy, **VII) Mgr. Pavel Crha**, bytem Polní 1193, Kosmonosy, **VIII) Martin Klepáč**, bytem Polní 1183, Kosmonosy, **IX) Dušan Sommer**, bytem Jižní 983, Kosmonosy, **X) Ing. Radek Pácalt**, bytem Jižní 980, Kosmonosy, **XI) Mgr. Renata Holanová**, bytem Jižní 1093, Kosmonosy, **XII) MUDr. Linda Brožová, XIII) Ing. Petr Brož**, oba bytem Jižní 1041, Kosmonosy, **XIV) Rudolf Krejcar, XV) Lenka Krejcarová**, oba bytem Duhová 1082, Kosmonosy, **XVI) Natalie Muchková**, bytem Duhová 1083, Kosmonosy, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, **XVII) JTH Reality s.r.o.**, sídlem Krupská 33/20, Teplice, zastoupena JUDr. Vitem Kučerou, MBA, advokátem, sídlem Obrovského 2407, Praha 4, proti části opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu Kosmonosy schválené usnesením zastupitelstva města Kosmonosy ze dne 26. 6. 2024, č. ZM24062607, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení XVII) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2025, č. j. 54 A 56/2024-174,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Osoba zúčastněná na řízení XVII) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení I) až XVI) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

- V. Osoba zúčastněná na řízení XVII) **je povinna** zaplatit každému z navrhovatelů náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 091,50 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce usnesením ze dne 26. 6. 2024, č. ZM24062607, schválil opatření obecné povahy – změnu č. 1 Územního plánu Kosmonosy (dále jako „změna č. 1“). Navrhovatelé se u krajského soudu domáhali zrušení části F.1.6 PLOCHY BYDLENÍ INDIVIDUÁLNÍ (BI), odst. (F13), podmíněně přípustné využití, bod d.14) změny č. 1 [dále jen „výjimka“] ve znění *plocha Z.84 – v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr „Vilové domy, ul. Polní, Kosmonosy“ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08. 09. 2022.*

[2] Společným povolením ze dne 8. 9. 2022, č. j. st. 3246/2021-20-330, pro záměr *Vilové domy, ul. Polní, Kosmonosy* (dále jako „společné povolení“), byla na žádost osoby zúčastněné na řízení XVII) povolena stavba osmi bytových domů na pozemcích, které jsou podle územního plánu Kosmonosy ve znění změny č. 1 součástí plochy Z.84. Společné povolení ke dni vydání změny č. 1 nenabýlo právní moci.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 10. 12. 2024, č. j. 54 A 56/2024-105, návrh zamítl. Výjimku nepovažoval za nepřiměřeně podrobnou ani nesrozumitelnou. Nesouhlasil, že by ze sporné výjimky nebylo jasné, zda se uplatní jen výslovně stanovené regulativy, anebo i další podmínky společného povolení. Za zřejmý považoval výklad, že se uplatní výslovně stanovené regulativy, které odpovídají obsahu společného povolení. Sporná výjimka nebyla dle krajského soudu ani nepřipustně podrobná, neboť změna č. 1 byla pořízena jako územní plán s prvky regulačního plánu. Krajský soud zdůraznil, že cíle a úkoly územního plánování nepředstavují jednoznačné právní normy v podobě příkazů a zákazů, nýbrž se jedná spíše o obecné zásady, které si podle konkrétních skutkových okolností mnohdy vzájemně konkurují a musí být vyvažovány. Toto vyvažování je podstatou územně plánovací činnosti, v němž se nejsilněji projevuje představa obce jakožto územně samosprávného celku o tom, jakým způsobem chce své území rozvíjet. Krajský soud připomněl zásadu zdrženlivosti. Neměl za to, že by se odpůrce umožněním výstavby bytových domů v mezích sporné výjimky v ploše Z.84 dopustil excesu ve vztahu k ochraně charakteru území, který by odůvodňoval zrušení výjimky. Osm menších třípatrových bytových domů podle krajského soudu zásadním způsobem nenarušuje charakter území.

[4] K přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů krajský soud odkázal na rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelů. Odůvodnění považoval za stručné, nicméně odpůrce nebyl v projednávané věci ani k námitkám navrhovatelů povinen posuzovat, zda je komunikace v ulici Polní ve svém aktuálním stavu kapacitně a konstrukčně uzpůsobena na objem dopravy, který v budoucnu může generovat zástavba umožněná spornou výjimkou, a zda její užívání pro dopravní napojení plochy Z.84 nepřiměřeným způsobem nezasáhne do vlastnického práva navrhovatelů. Otázka souladu s požadavky na veřejnou dopravní infrastrukturu spadá do fáze realizační, tj. do územního řízení, respektive řízení o povolení záměru. Územní plán je nástrojem koncepčním, a proto běžně nemůže zacházet do takové míry podrobnosti. Byť byla změna č. 1

pokračování

přijímána jako územní plán s prvky regulačního plánu, nebylo dle názoru krajského soudu povinností odpůrce stanovit podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Úkolem odpůrce v územním plánování nebylo ani vyřešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníkem pozemku a tvrzeným vlastníkem tělesa komunikace na něm. Nadto územní plán ve znění napadené změny č. 1 závazně nestanoví, že dopravní napojení plochy Z.84 musí probíhat přes ulici Polní. Územní plán počítá s další obytnou zástavbou na západ od plochy Z.84. Není vyloučeno, že zde vzniknou další komunikace, které mohou obsluhovat i zástavbu v ploše Z.84. Pro úplnost krajský soud v závěru zdůraznil, že jím vyslovené závěry nezabývají navrhovatele možnosti právní ochrany proti negativním imisím případné výstavby v ploše Z.84. Skutečnost, že územní plán umožňuje v dané lokalitě stavbu osmi bytových domů, neznamená, že v ní skutečně bude osm bytových domů realizováno.

[5] Další obsah rozsudku krajského soudu č. j. 54 A 56/2024-105 Nejvyšší správní soud již dále s ohledem na následný vývoj a obsah kasační stížnosti nerekapituluje.

[6] Rozsudek krajského soudu č. j. 54 A 56/2024-105 zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 9. 2025, č. j. 6 As 292/2024-69. Rozsudek shledal přezkoumatelným. Krajský soud vypořádal námitku účelovosti pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu i námitku vnitřní rozpornosti územního plánu odpůrce v důsledku výjimky. Nejvyšší správní soud obecně souhlasil s krajským soudem ohledně východisek posuzování charakteru území i s hodnocením vymezení relevantního území pro účely zkoumání urbanistické struktury v projednávané věci. S krajským soudem se ztotožnil též v povaze stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování. Vycházelo z obsahových požadavků předchozího územního plánu, které se nepromítly do obsahu změny č. 1. Zabývalo se tedy jinou otázkou, než která je posuzována nyní, a nijak nebrání uvedenému hodnocení.

[7] Nejvyšší správní soud se naopak neztotožnil se závěry krajského soudu ohledně povinnosti odpůrce stanovit podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. V případě regulačního plánu či územního plánu s prvky plánu regulačního, jímž je v určité vymezené ploše připuštěno (byť podmíněně) umístění určitého (poměrně podrobně specifikovaného) záměru, je totiž zcela logickým předpokladem též prověření potřeby a zajištění území pro jeho adekvátní dopravní obsluhu bez zátěže okolního území, která by neodpovídala charakteru a stavu či možnostem změny tohoto území. Navrhovatelé již v námitkách vznesených v procesu pořizování změny č. 1 konkrétně uváděli, proč mají za to, že je dopravní dostupnost plánovaného záměru přes ulici Polní vyloučena (a dle jejich názoru není řešena jinak). Bylo proto povinností odpůrce se s touto námitkou vypořádat a poukázat na to, jak změna č. 1 řeší problematiku možného dopravního napojení zamýšlené plochy. Nejvyšší správní soud proto zavázal krajský soud, aby posoudil, jak se odpůrce vypořádal s námitkami týkajícími se dopravního napojení a obslužnosti nově regulované plochy a jejich dopadů na území optikou závěrů Nejvyššího správního soudu. Zároveň však ve shodě s krajským soudem potvrdil, že není úkolem odpůrce v územním plánování vyřešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníkem pozemku a tvrzeným odlišným vlastníkem tělesa komunikace na něm, či se podrobně zabývat zásahem do vlastnického práva navrhovatelů spočívajícím v poklesu hodnoty nemovitostí.

[8] Dále se Nejvyšší správní soud neztotožnil se závěrem krajského soudu v otázce hodnocení dovětky k výslovně uvedeným regulativům ve znění *vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr, Vílové domy, ul. Polní, Kosmonosy' č.j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08. 09. 2022* (dále jako „dovětek“). Podle krajského soudu je možný jen jeden výklad výjimky, tedy absence normativního významu dovětky. Tento svůj závěr však krajský soud neodůvodnil. Podle Nejvyššího správního soudu není význam dovětky jednoznačný. Samotný text výjimky nesporně připouští i výklad, podle něž se kromě výslovně uvedených regulativů v podrobnostech

„odkazuje“ na další podmínky obsažené ve specifikovaném rozhodnutí. Oba uvedené výklady jsou přitom problematické. Zavázal proto krajský soud znovu posoudit formulaci výjimky z hlediska její srozumitelnosti, jednoznačnosti a zákonnosti, a vzít přitom v potaz povahu společného povolení jako individuálního správního aktu, který nenabyl právní moci a v době přijímání změny č. 1 byl zrušen. Pokud by krajský soud shledal uvedenou část regulace nezákonnou, zavázal jej Nejvyšší správní soud ji zrušit. V opačném případě jej zavázal náležitě odůvodnit, proč ji neshledává nesrozumitelnou.

[9] Krajský soud poté znovu rozhodl nyní napadeným rozsudkem. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů shledal stručným, nicméně dostatečným pro přezkoumatelnost změny č. 1. Odkázal na zásadu zdrženlivosti a neshledal, že by se odpůrce umožněním výstavby bytových domů dopustil excesu ve vztahu k ochraně charakteru území, který by byl důvodem pro zrušení sporné výjimky. Závěry nesouhlasného závazného stanoviska nejsou přenositelné do procesu přijímání změny č. 1, neboť bylo vydáno k záměru stavebníka ve vztahu k původnímu územnímu plánu. Neshledal, že by výstavba bytových domů nezákonně narušovala charakter území, což ostatně potvrdil též Nejvyšší správní soud.

[10] Dále se krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, znovu zabýval srozumitelností a podrobností výjimky. Světlo do jejího výkladu podle krajského soudu nevnáší ani odůvodnění změny č. 1, a nelze tak jednoznačně určit, který ze dvou možných výkladů textu sporné výjimky platí. Nesrozumitelnost výjimky považoval krajský soud za důvod pro její zrušení jako celku. Poukázal též na nevhodnost stanovení regulativu v územním plánu formou odkazu na individuální správní akt, zvláště nenabyl-li právní moci a v době přijímání změny č. 1 byl již zrušen.

[11] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 292/2024-69 se krajský soud zabýval tím, zda se odpůrce s námitkou navrhovatelů stran dopravního napojení plochy Z.84 zabýval tak, jak bylo jeho povinností. Dospěl k závěru, že nikoli. Nijak konkrétně nereagoval na argumentaci navrhovatelů a nelze seznat, zda a jak odpůrce uvažoval o řešení dopravního napojení plochy Z.84 nebo o tom, zda by případné dopravní napojení osmi bytových domů ulicí Polní nezatěžovalo okolní území (tj. nemovitosti navrhovatelů) nepřiměřeně charakteru, stavu či možnostem změny komunikace v ulici Polní. Rozhodnutí o námitce proto v této části shledal nepřezkoumatelným, což nelze zhojit vyjádřením v průběhu soudního řízení a rovněž odůvodňuje zrušení výjimky jako celku. Na tom nic nemění ani dopravní napojení pro motorová vozidla VP-10 – VP-12, neboť jsou vymezena v zastavitelných plochách nacházejících se na západ od plochy Z.84, na niž žádné z nich nenavazuje.

[12] Na závěr naopak neshledal důvodnou námitku rozporu s ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jak potvrdil i Nejvyšší správní soud, nebylo úkolem odpůrce v územním plánování řešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníkem pozemku a tvrzeným vlastníkem tělesa komunikace na něm.

[13] Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah kasační stížnosti opět nerekapituluje další části napadeného rozsudku.

II. Kasační stížnost, vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení

[14] Osoba zúčastněná na řízení XVII) (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajský soud podle jejího názoru nezohlednil všechny relevantní skutečnosti. Z odůvodnění změny č. 1 je zjevné zúžení rozsahu výjimky na čtyři uvedené parametry mající podle odpůrce vliv na charakter a strukturu zástavby. Současně odpůrce odkázal na zcela legitimní zájem na kontinuitě územní regulace plynoucí z vydání společného povolení, které však před změnou č. 1 neprošlo odvolacím řízením. Samotné společné povolení se prostřednictvím dovětku nestalo součástí změny č. 1. To plyne i ze skutečnosti, že daná plocha je ve změně č. 1 zařazena do plochy

pokračování

US.07, která jako podklad pro rozhodování v území vyžaduje pořízení územní studie. Krajský soud proto mohl setrvat na původním názoru a v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 292/2024 zrušit změnu č. 1 pouze v rozsahu dovětku.

[15] Zrušením celé výjimky postupoval nejen v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 292/2024, ale také s další judikaturou a nepřiměřeně zasáhl do práva odpůrce na samosprávu a stěžovatelčiných soukromých práv, přičemž neprovedl test proporcionality. Z rozsudku není seznatelné, proč krajský soud považoval zrušení celé výjimky za přiměřené. Vycházel přitom z nesprávné skutečnosti o zrušení společného povolení. Stěžovatelka proto nyní poukazuje na legitimní očekávání stavebníků a možnost odpůrce zvolit formu výjimky jako legitimní nástroj ochrany tohoto legitimního očekávání.

[16] Za neúplné a nerespektující pokyny Nejvyššího správního soudu stěžovatelka považuje též závěry ohledně potřeby řešení dopravní obslužnosti. Z nesprávné premisy, že součástí změny č. 1 je i obsah společného povolení, krajský soud dovodil nezbytnost podrobného řešení dopravního napojení. Zda a v jakém rozsahu bude výstavba možná, však může být hodnoceno až při povolování konkrétního záměru, což se také stalo. Nové posouzení odpůrcem by bylo nadbytečné a nepřipadné. Řešení dopravního napojení stejně jako celkové uspořádání výstavby je úkolem územní studie. Co se týče vypořádání námitek, odpůrce může reagovat na námítky pouze v takové kvalitě a detailu, který mají námítky. Ty směřovaly vůči skutečnostem, které nejsou předmětem územně plánovací dokumentace. Požadavek na detailní vypořádání každé jednotlivé námítky by byl přepjatý. S ohledem na územní studii, povahu námitek, povahu regulace, řešení dopravní připojitelnosti v koncepci DI a účast sousedů na předchozích řízeních odpůrce námítky vypořádal dostatečně. Nebylo proto namístě zrušení celé výjimky.

[17] **Odpůrce** se ve shodě se stěžovatelkou domnívá, že po výkladu textové části změny č. 1 nelze shledat jinou závaznost regulace než čtyřmi uvedenými prvky. Odkaz na společné povolení pouze naznačuje kontinuitu rozhodování odpůrce, není nikterak nezákonný ani nepřezkoumatelný. Za nesrozumitelné naopak s odkazem na své vyjádření uplatněné před krajským soudem považuje odůvodnění krajského soudu, proč by odpůrce měl dále prověřovat možnosti dopravního napojení a vliv napojení na sousedy. Zvláště za situace, kdy se krajský soud s vyjádřením odpůrce nijak nevypořádal. Volba varianty dopravního napojení náleží stavebníkovi. Z pohledu územního plánování nelze shledat, že by plocha musela být napojená na síť veřejných komunikací ulicí Polní. Stěžovatelčin požadavek na zrušení napadeného rozsudku proto odpůrce považuje za důvodný.

[18] Ke kasační stížnosti se vyjádřili též **navrhovatelé**. Dle jejich názoru krajský soud postupoval podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 292/2024 a opětovně posoudil srozumitelnost, jednoznačnost a zákonnost výjimky. Není pravdou, že je jednoznačný smysl odkazu na společné povolení zahrnout do výjimky pouze čtyři konkrétní parametry. Naopak zvolená formulace výjimky dle navrhovatelů vyvolává spíše dojem aplikace společného povolení v celém rozsahu. Nejednoznačnost regulace nelze omlouvat tvrzením, že tvůrcem textu není právní profesionál. Jednoznačnosti nepřispívá ani poukaz stěžovatelky na územní studii, neboť společné povolení obsahuje podmínky typově zcela odlišné a velmi konkrétní. Výjimka tedy byla krajským soudem správně zrušena, a to v celém rozsahu. Zrušením pouze části výjimky by se krajský soud *de facto* přiklonil k jednomu z možných výkladů výjimky. Svůj závěr přitom dostatečně odůvodnil.

[19] K dopravnímu napojení navrhovatelé odkázali na své námítky, ve kterých jeho nevhodnost konkrétně namítali. Odpůrce na ně reagoval pouze stručně a pominul argumenty navrhovatelů o nepříznivých změnách vyvolaných komplexem bytových domů. Územní studie, na kterou odkazuje stěžovatelka, neobsahuje žádné konkrétní zadání a není ji možné považovat za dostatečnou odpověď na námítky navrhovatelů. Koncepce dopravy má být řešena již v rámci územně plánovací dokumentace, aby se zabránilo umožnění výstavby, která množstvím dopravy zničí charakter okolní zástavby. To platí zejména, směřuje-li výjimka k umožnění konkrétního stavebního záměru, s čímž vyslovil souhlas krajský soud i Nejvyšší správní soud.

[20] **Stěžovatelka** dále uplatnila repliku, ve které se ztotožnila s vyjádřením odpůrce a naopak se ohradila vůči vyjádření navrhovatelů. Zopakovala svou argumentaci a setrvala na kasační stížnosti.

[21] Osoby zúčastněné na řízení I) až XVI) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti 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. Přípustností se zabýval zvláště ve vztahu ke skutečnosti, že jde o opakovanou kasační stížnost (viz výše).

[23] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu. Smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud znovu zabýval věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „ze *žákažu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. (...) Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.*“

[24] Aplikaci § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v této věci přitom nebrání skutečnost, že předchozí a následnou kasační stížnost podali rozdílní účastníci řízení. Byla-li rozhodná právní otázka Nejvyšším správním soudem vyřešena k předchozí kasační stížnosti jiného účastníka, mohou i osoby odlišné od původního stěžovatele k této otázce v následné kasační stížnosti přípustně namítat pouze to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. III. ÚS 926/19, N 129/95 SbNU 66, bod 23). To stěžovatelka v nynější kasační stížnosti činí, a kasační stížnost je proto přípustná.

[25] V rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69 Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby posoudil, jak se odpůrce vypořádal s námitkami ohledně dopravního napojení a obslužnosti nově regulované plochy a jejich dopadů na území. Dále zavázal krajský soud, aby znovu posoudil formulaci výjimky z hlediska její srozumitelnosti, jednoznačnosti a zákonnosti a vzal přitom v potaz povahu společného povolení jako nepravomocného individuálního správního aktu. Následně měl buď nezákonnou část napadené regulace zrušit, nebo naopak náležitě odůvodnit, proč ji neshledal nesrozumitelnou. V obou případech se tedy Nejvyšší správní soud dosud nezabýval novými závěry krajského soudu.

[26] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.A Srozumitelnost výjimky

[27] Podle stěžovatelky krajský soud nezohlednil všechny relevantní skutečnosti. Pokud by tak učinil, dospěl by nanejvýš k závěru o nutnosti zrušit dovětek, nikoli celou výjimku. Nadto podle

pokračování

stěžovatelky neodůvodnil, proč zrušil celou výjimku, a nezhodnotil dopady do práva odpůrce na samosprávu a do stěžovatelčích práv.

[28] Obecně se lze ztotožnit se stěžovatelkou, že krajský soud mohl i po zvážení Nejvyšším správním soudem předestřených hledisek setrvat na svém původní závěru a tento náležité odůvodnit (bod 59 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 292/2024-69). Nebyl tak ovšem povinen učinit. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69 text výjimky připouští dva různé výklady. Buď dovětek výjimky nemá žádný normativní význam, což odporuje předpokladu racionálního normotvůrce, nebo dovětek kromě čtyř výslovně uvedených kritérií v podrobnostech odkazuje i na další podmínky obsažené ve specifikovaném rozhodnutí, což by značilo nadbytečnost čtyř výslovně uvedených kritérií. Krajský soud se formulací výjimky znovu zabýval, posoudil ji též ve světle odůvodnění změny č. 1 a shledal její nesrozumitelnost, neboť připouští dva různé výklady a není jasné, jaké regulativy pro plochu Z.84 platí (bod 113 napadeného rozsudku). Zohlednil přitom též stěžovatelkou odkazovanou část 8.1.8. změny č. 1 a vysvětlil, proč tato část srozumitelnosti nepřispívá (bod 112 napadeného rozsudku). Legitimnost zájmu na kontinuitě územního plánování a podpory bytové výstavby respektující charakter lokalit a strukturu zástavby krajský soud nepochybně. Kontinuitou územního plánování se zabýval v rámci námitek ohledně dopravního napojení, jehož (ne)odůvodnění však shledal též nepřezkoumatelným (bod 121 napadeného rozsudku). Obdobně charakterem území se zabýval a neshledal jeho nezákonné narušení (bod 103 napadeného rozsudku). Zohlednil tedy všechny podstatné skutečnosti.

[29] Stěžovatelka se mylí, má-li za to, že by krajský soud při rozhodování měl vzít v potaz, že tvůrcem územně plánovací dokumentace je technický odborník, nikoli právní profesionál. Je to zastupitelstvo obce, kdo „*územní plán schvaluje („vydává“ - § 54 odst. 2 stavebního zákona), tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 44). Odpovědnost za obsah změny č. 1 a její zákonnost nese obec. Územní plán ve formě opatření obecné povahy je výsledkem diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrce) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrce). S tím souvisí jistá zásada zdrženlivosti při zasahování soudní moci do rozhodnutí o využití určitého území, jak poukazuje stěžovatelka. Zároveň však Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně dovolil, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2026, č. j. 5 As 128/2025-39, bod 49, či obdobně navrhovateli citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, body 55 a následující).

[30] Krajský soud proto nijak nepochybil, zrušil-li celou výjimku a nikoli pouze dovětek, jak navrhuje stěžovatelka. Takový postup by byl možný pouze v případě, že by krajský soud dospěl k závěru o uplatnění prvního z možných výkladů, tedy absence normativního významu (a tedy nadbytečnosti) tohoto dovětku. Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69, takový výklad by odporoval racionálnímu normotvůrci, přičemž jak vyložil výše, nelze se dovolávat neobornosti autora textu. V případě, že odpůrce dovětkem zamýšlel kromě čtyř výslovně uvedených kritérií v podrobnostech odkázat na další podmínky obsažené ve specifikovaném rozhodnutí, by krajský soud naopak zrušením pouze dovětku změnil obsah a význam napadeného opatření obecné povahy. Proto dospěl-li k závěru o nesrozumitelnosti výjimky, bylo namístež zrušit ji celou, nikoli pouze dovětek, na což sám upozornil (body 113 a 121 napadeného rozsudku). Napadený rozsudek proto v tomto ohledu není ani nepřezkoumatelný, jak namítá stěžovatelka.

[31] Krajskému soudu nelze vytýkat odhlédnutí od územní studie, kterou změna č. 1 vyžaduje pro danou plochu jako podklad pro rozhodování v území, neboť stěžovatelka její existenci

neargumentovala před krajským soudem ani v řízení o první kasační stížnosti ve věci. Podmínka pořízení územní studie srozumitelnosti výjimky nadto nijak nenapomáhá. Pro pořízení územní studie nejsou v původním územním plánu ani změně č. 1 stanoveny žádné podmínky či podrobnosti. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že požadavek územní studie odporuje výkladu, že součástí výjimky je též společné povolení.

[32] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud postupoval v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69, svůj závěr řádně odůvodnil a nepochybil, zrušil-li změnu č. 1 v části výjimky pro její nesrozumitelnost. Rovněž dle Nejvyššího správního soudu není jasné, který z možných výkladů měl odpůrce na mysli. Bude na odpůrci, aby případně výjimku znovu formuloval, bude-li přetrvávat zájem na jejím zařazení do územně plánovací dokumentace, jak sám uvedl ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Nyní proto ani není podstatné, z jakého důvodu společné povolení prozatím nenabýlo právní moci. Nejvyšší správní soud přitom nezpochybňuje právo (v některých případech i povinnost) odpůrce zohlednit při změně územně plánovací dokumentace dosavadní relevantní skutečnosti stran plánovaných záměrů v dotčeném území. Musí tak ovšem učinit srozumitelně, aby zajistil předvídatelnost navazujícího rozhodování příslušných správních orgánů.

[33] Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkou zásahu do práva na samosprávu, neboť stěžovatelka se může domáhat pouze ochrany svých práv (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Zásah do práva na samosprávu by mohl namítat odpůrce, který však kasační stížnost nepodal.

III.B Dopravní napojení a vypořádání námitek navrhovatelů

[34] Dále stěžovatelka považuje za neúplné, rozporné s pokyny Nejvyššího správního soudu a vadné závěry krajského soudu o potřebě řešení dopravní obslužnosti a nedostatečnosti vypořádání námitek navrhovatelů.

[35] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69 vyslovil, že v situaci, kdy navrhovatelé v námitkách vznesených v procesu pořizování změny č. 1 konkrétně uváděli, proč mají za to, že je dopravní dostupnost plánovaného záměru přes ulici Polní vyloučena (a dle jejich názoru není řešena jinak), bylo povinností odpůrce se s touto námitkou vypořádat a poukázat na to, jak změna č. 1 řeší problematiku možného dopravního napojení zamýšlené plochy (bod 45 rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69). Úkolem krajského soudu v dalším řízení bylo optikou závěru Nejvyššího správního soudu posoudit, jak se odpůrce vypořádal s námitkami ohledně dopravního napojení a obslužnosti nově regulované plochy a jejich dopadů na území.

[36] Podle krajského soudu odpůrce v rozhodnutí o námitkách nijak konkrétně nereagoval na argumentaci navrhovatelů, protože nebylo možné seznat, zda a jak uvažoval o řešení dopravního napojení plochy Z.84 nebo o tom, zda by případné dopravní napojení osmi bytových domů ulicí Polní nezatěžovalo okolní území (tj. nemovitosti navrhovatelů) nepřiměřeně charakteru, stavu či možnostem změny komunikace v ulici Polní. Rozhodnutí o námitce proto v tomto bodě shledal nepřezkoumatelným.

[37] V této souvislosti má stěžovatelka za to, že ve změně č. 1 nebylo třeba konkrétně řešit dopravní napojení, neboť bude řešeno až při povolování záměru, což se ostatně i stalo. Nejvyšší správní soud však již poukázal na to, že účelem územně plánovací dokumentace je vytvářet územní předpoklady využití území. To v případě vymezení nových ploch a stanovení regulativů jejich využití nutně znamená též zajištění územních předpokladů pro začlenění návazně umístěvaných záměrů do území, včetně např. dopravní dostupnosti. V případě regulačního plánu či územního plánu s prvky plánu regulačního, jímž je v určité vymezené ploše připuštěno (byť podmíněně) umístění určitého (poměrně podrobně specifikovaného) záměru, je zcela logickým předpokladem též prověření potřeby a zajištění území pro jeho adekvátní dopravní obsluhu bez zátěže okolního území, která by neodpovídala charakteru a stavu či možnostem změny tohoto území (bod 44 rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69). To zvláště v případě, že navrhovatelé v tomto duchu vznesli

pokračování

konkrétní námitky. Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelkou zmiňovaná v budoucnu vypracovaná územní studie.

[38] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se stěžovatelkou, že odpůrce může na námitky navrhovatelů reagovat pouze v takové kvalitě a detailu, jakou mají samotné námitky. To však neučinil.

[39] Navrhovatelé ve svých námitkách poukazovali na rapidní nárůst intenzity užívání lokality, která na to není dimenzována. Očekávaný způsob řešení dopravy označili za hlavní důvod nepřipustného omezení možnosti nerušeného užívání jejich nemovitostí a za příčinu nárůstu emisí hluku a prachu. Dále uvedli konkrétní argumenty, proč je podle jejich názoru ulice Polní nedostatečná a že není ulice Polní ani ulice Duhová vhodná pro takový nárůst dopravy (s. 6, 13 a 14 námitek mimo jiné navrhovatelů ze dne 20. 5. 2024). Odpůrce souhlasil, že realizací bytových domů dojde k vyššímu zatížení infrastruktury. K jistému, byť menšímu, zvýšení by však došlo i realizací rodinných domů. Pouhým vymezením plochy se nelze dostat do rozporu s limity např. znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Územní plán tak podle odpůrce tyto limity nemůže řešit a je pouze koncepčním nástrojem (s. 96 a 97 odůvodnění změny č. 1).

[40] Jak shrnul již krajský soud, odpůrce tedy nijak konkrétně nereagoval na argumentaci navrhovatelů (body 119 až 121 napadeného rozsudku) a připustil v ploše Z.84 vznik poměrně konkrétního záměru, aniž by prověřil a odůvodnil možnosti dopravního napojení plochy, které by odpovídalo potřebám takového záměru i charakteru a možnostem daného území. Implicitní vypořádání námitek navrhovatelů nelze shledat ani v kapitole D.1, ve které se změna č. 1 zabývá dopravní infrastrukturou (bod 123 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu a nemá mu co vytknout. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelů se přitom vztahuje k celé výjimce.

[41] K námitkám směřujícím k vlastnictví pozemní komunikace a zásahu do vlastnického práva se Nejvyšší správní soud již vyjádřil (bod 47 rozsudku č. j. 6 As 292/2024-69) a krajský soud rozhodl v souladu s jeho názorem (bod 126 napadeného rozsudku).

[42] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podaný soudu dne 29. 6. 2026.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[43] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ani odpůrce neměl ve věci úspěch, ani on proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Právo na náhradu nákladů řízení mají naopak procesně úspěšní navrhovatelé.

[45] Výše těchto nákladů je představována odměnou zástupce navrhovatelů v plné výši za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění účinném od 1. 1. 2025] ve výši 4 620 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu] a v poloviční výši za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2025, č. j. 22 As 64/2025-179, bod 28] ve výši 2 310 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu]. Zástupce zastupoval v řízení o kasační stížnosti dva navrhovatele. Výše odměny za každý úkon se tak podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za druhou osobu snižuje o 20 %. Navrhovatelům tedy náleží odměna zástupce ve výši 12 474 Kč (6 930 Kč + 5 544 Kč). K tomu navrhovatelům

náleží náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), dohromady tedy 900 Kč. Zástupce stěžovatelky je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato právnická osoba je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná částka odměny a náhrady hotových výdajů se proto zvyšuje o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem tedy navrhovatelům náleží náhrada nákladů řízení ve výši 16 183 Kč, přičemž každý z nich má právo na náhradu jedné poloviny.

[46] Soud proto uložil osobě zúčastněné na řízení XVII) jako stěžovatelce, aby náklady v celkové výši 16 183 Kč uhradila navrhovatelům k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[47] Osoby zúčastněné na řízení I) až XVI) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť v řízení před Nejvyšším správním soudem neplnily žádnou povinnost, kterou by jim soud uložil, ani nehájily svá práva, která by jim vyplývala z napadené části opatření obecné povahy (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. července 2026

L. S.

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D. v. r.
předseda senátu