



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudce Michala Bobka a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci navrhovatelů: a) **I. F.**, b) **J. F.**, c) **L. H.**, d) **J. H.**, všichni zastoupeni Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **město Sušice**, se sídlem náměstí Svobody 138, Sušice, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu Sušice vydané usnesením zastupitelstva odpůrce č. 04/2022 ze dne 14. 9. 2022, a to ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO a XP, vše v k. ú. S. n. O., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2023, č. j. 55 A 52/2023 - 94,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé a) až d) jsou spoluvlastníky pozemků v obci S. n. O., jejichž výčet je uveden v záhlaví tohoto rozsudku. Pozemky byly v územním plánu obce z roku 2014 z větší části zařazeny do zastavitelné plochy XG (bydlení individuální v rodinných domech – městské a příměstské) a z menší části do plochy XR (veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch). Napadenou částí novelizovaného územního plánu byly pozemky navrhovatelů z větší části přeřazeny do plochy NS (smíšené nezastavěné území), menší část jich v ploše XG zůstala.

[2] Proti této změně se navrhovatelé bránili žalobou, kterou krajský soud zamítl napadeným rozsudkem. Uzavřel, že ačkoliv navrhovatelé nenapadli novelizované znění územního plánu nýbrž přímo novelu, jejich návrh nebyl tak jako tak důvodný (body 17 a 18 napadeného rozsudku). Navrhovatelé totiž byli při přijímání změny pasivní (bod 33 tamtéž), změna využití pozemků navrhovatelů byla v souladu se závazným stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (viz body 38 a 39 tamtéž) a nebyla libovolná (body 42 až 44 tamtéž). Krajský soud neshledal ani vady při hlasování o přijetí změny zastupitelstvem (body 47 až 51 tamtéž).

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[3] Všichni navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) společně napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelé předně souhlasili, že v průběhu přijímání změny územního plánu skutečně byli pasivní. Bylo tomu ovšem proto, že se jich změna neměla vůbec týkat. Navíc jde o právní laiky, pro které je nutnost aktivní obrany již v procesu přijímání náročná. Mají tedy za to, že by soud měl učinit výjimku a připustit širší soudní přezkum. Dále poukázali na to, že napadený rozsudek je „nedůvěryhodný“ a vnitřně rozporný, a to v úvahách o tom, zda má být procesně správně napadena přímo změna územního plánu, anebo sám územní plán ve znění schválené změny.

[5] Zároveň měli stěžovatelé změnu územního plánu za nepřezkoumatelnou, jelikož z jejího odůvodnění nevyplývá, proč právě jejich pozemky s V. třídou ochrany zemědělského půdního fondu (neplodné půdy či ostatní plochy) byly zvoleny ke kompenzaci záboru jiných pozemků s I. a II. třídou ochrany. Stěžovatelé měli za to, že kompenzace by měla zahrnovat pozemky jak s odpovídající rozlohou, tak ale i kvalitou. Kompenzace ve změně územního plánu ale nedává smysl. Také není zřejmé, zda existuje výrazně převažující veřejný zájem na záboru pozemků s I. a II. třídou ochrany. V tomto rozsahu tak měli za nezákonné i stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, k čemuž je přitom nutné přihlédnout i přes procesní pasivitu stěžovatelů. S těmito námitkami stěžovatelů se ovšem krajský soud nevypořádal. Nakonec krajský soud neprovedl stěžovateli navržené důkazy.

[6] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že procesní úvahy krajského soudu o tom, zda měli stěžovatelé napadat územní plán ve znění jeho změny nebo samotnou změnu, neměly vliv na výsledek řízení, a nemohou tedy představovat důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je přezkoumatelné, dostatečně odůvodněné a souladné s veřejným zájmem na ochraně půdy. Dále odpůrce uvedl, že odůvodnění změny obsahuje dostatečné posouzení – zejména přehledovou tabulku znázorňující kompenzace záboru zemědělské půdy, stejně jako odůvodnění převažujícího veřejného zájmu. Závěrem odpůrce poukázal na pasivitu stěžovatelů při přijímání změny územního plánu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

[8] Kasační soud předesílá, že námitku stěžovatelů proti procesním úvahám soudu týkajícím se toho, zda měla být návrhem napadena sama změna územního plánu, anebo celý územní plán ve znění změny, považuje za vedlejší a pro samotné řešení věci nepodstatnou. Jelikož krajský soud námitky stěžovatelů věcně přezkoumal (bod 18 napadeného rozsudku), tak – jak správně uvedl odpůrce – i kdyby byly úvahy krajského soudu vadné, nemohly mít vliv na zákonost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou dále nezabýval.

### *III.a K šíři soudního přezkumu*

[9] Stěžovatelé nejdříve uvedli, že soud měl i přes jejich pasivitu při přijímání změny územního plánu připustit širší soudní přezkum s ohledem na to, že se jejich pozemků neměla změna původně vůbec dotýkat a do úvah odpůrce byly vtaženy až v průběhu projednávání této změny. Přitom jsou právními laiky. Námitka není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, jak to již učinil i krajský soud (bod 28 napadeného rozsudku), že věcný úspěch v řízení před soudem se zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Jeden z následků procesní pasivity spočívá v tom, že nemohl-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy přiměřenost přijatého řešení, nemůže se soud vůbec zabývat posouzením proporcionality takového řešení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, body 25 až 32; rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, bod 18; či ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 27; anebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, body 14 až 16). Zároveň v důsledku pasivity stěžovatelů lze na odůvodnění regulace sporných pozemků vztáhnout pouze požadavek existence obecného odůvodnění územního plánu jako celku (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023 - 49, bod 31).

[11] Kasační soud souhlasí s rozsahem přezkumu provedeným krajským soudem. Navrhovateli tvrzené okolnosti neodůvodňují prominutí procesní pasivity navrhovatelů při přijímání změny územního plánu. Ostatně judikatura je v tomto ohledu poměrně přísná – těmito okolnostmi nejsou např. dlouhodobá nepřítomnost (rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2024, č. j. 1 As 244/2023 - 55, bod 22), složitost procesu územního plánování a laické právní znalosti dotčených osob (rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2024, č. j. 4 As 245/2023 - 36, bod 30) a zpravidla ani pasivita právních předchůdců (rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49; či nověji ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023 - 49, bod 20).

### *III.b K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[12] Dále stěžovatelé namítali, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nevypořádal s jejich námitkami. Námitka není důvodná.

[13] Má-li rozhodnutí soudu, resp. správního orgánu, obstát v testu přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud, resp. správní orgán, rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitk uplatněných v žalobě, resp. v odvolání (např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS; či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[14] V projednávané věci nelze uzavřít, že by se krajský soud s některou z uplatněných žalobních námitk nevypořádal. Vyčítají-li stěžovatelé nevypořádání žalobní námitky kompenzace záboru zemědělského půdního fondu prostřednictvím pozemků s odpovídající třídou ochrany a nedostatečnost odůvodnění významně převažujícího veřejného zájmu na záboru pozemků s I. a II. třídou ochrany (§ 4 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992, o ochraně zemědělského půdního fondu), je nutné poukázat na to, že takto stěžovatelé námitky v žalobě nekoncepovali. V žalobě stěžovatelé k ochraně zemědělského půdního fondu namítali toliko to, že i) změna územního plánu vymezuje nové zastavitelné plochy na pozemcích s II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu, což měli za méně vhodné oproti jejich vymezení na pozemcích stěžovatelů s V. třídou ochrany; a ii) ve spise jsou založena pouze nesouhlasná stanoviska dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (body 5.5 a 5.6 žaloby). Krajskému soudu tak nyní nelze vyčítat, že se k těmto námitkám nevyjádřil, a ani to, že jeho vypořádání je „tristní“, jak doslova namítají stěžovatelé.

[15] Poukazují-li stěžovatelé na neprovedení důkazů (zejména komunikace mezi pořizovatelem a orgánem ochrany zemědělského půdního fondu), odkazuje kasační soud na konstatování jejich nadbytečnosti krajským soudem (bod 10 napadeného rozsudku). Neprovedení těchto důkazů tedy bylo odůvodněno (např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 2 Afs 35/2016-43, bod 14; či nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 2067/14, body 12 a 13) a proti tomu stěžovatelé nevznášejí jakékoliv konkrétní tvrzení zpochybňující konstatovanou nadbytečnost.

### *III.c K námitkám ochrany zemědělského půdního fondu*

[16] Další námitky stěžovatelů se týkaly ochrany zemědělského půdního fondu. Zprvé namítali, že ve změně územního plánu není dostatečně odůvodněna výrazná převaha jiného veřejného zájmu u půd s I. a II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu pro jejich zábor. Zadruhé stěžovatelé namítali, že tyto nové zábory nelze kompenzovat prostřednictvím jejich pozemků s V. třídou ochrany. Tyto kasační námitky jsou nedůvodné.

[17] Obecně platí, že aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je založena, pokud navrhovatel „*má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 36). Navrhovatelé se v případě územních

pokračování

plánů mohou „úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu“, zároveň platí, že nemohou uplatnit „takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele [...]“. Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, body 39 a 42). U aktivní legitimace je tak namíste zkoumat důsledky, jež pro navrhovatele z provedené a návrhem napadené změny vyplývají. Jestliže z napadené části opatření obecné povahy neplynou pro navrhovatele žádné negativní důsledky, není možné učinit závěr o zásahu do jeho právní sféry (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46, bod 18; obdobně rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2023, č. j. 6 As 182/2021 - 54, bod 14; či rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2024, č. j. 9 As 197/2022 - 49, body 47 až 49). Teprve pokud úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (například otázky nezákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu; viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017 - 264, bod 42).

[18] Ke změně územního plánu vydal Krajský úřad Plzeňského kraje ze dne 21. 7. 2022, č. j. PK-ŽP/10133/22, stanovisko jako dotčený orgán podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Z něj a navazujícího odůvodnění změny územního plánu (str. 35 odůvodnění), které se zkoumají dohromady (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, č. j. 43 A 15/2019 - 38, č. 4079/2020 Sb. NSS, bod 25), vyplývá, že v průběhu projednávání změny územního plánu došlo k redukci rozsahu nového záboru a tento nižší zábor je následně kompenzován redukcí současných zastavitelných ploch. Pozemky navrhovatelů s V. třídou ochrany zemědělského půdního fondu přitom nebyly použity ke kompenzaci pozemků s I. a II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu, jak se v kasační stížnosti domnívají. Kompenzací za zábor nové půdy s I. a II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu bylo zmenšení ploch Z58-BI-su a Z14-BI-su (str. 62 odůvodnění změny územního plánu); tj. nikoliv plocha pozemků stěžovatelů, která má označení XG.

[19] Z toho vyplývá, že kompenzace nových záborů půdy s I. a II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu se nikterak pozemků stěžovatelů nedotýká. Kompenzující pozemky se nacházely v plochách Z58-BI-su a Z14-BI-su, které jsou v jiných částech obce, a které tak nemají s pozemky stěžovatelů, ke kterým byl vztažen návrh, nic společného. Jinými slovy, jejich námitky jsou koncipované tak, jako by sledovaly všeobecný dozor nad zákonností přijaté změny; navíc ve vztahu k pozemkům, které stěžovatelé v řízení u krajského soudu nenapadli a které s jimi vlastněnými pozemky nijak nesouvisí. Obdobně to platí i ve vztahu k přezkoumatelnosti úvahy o výrazně převažujícím veřejném zájmu na záboru těchto vysoce půdně cenných pozemků. K uplatnění těchto námitek v řízení před krajským soudem by stěžovatelé tak jako tak postrádali aktivní legitimaci.

#### IV. Závěr a náklady řízení

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

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrce žádal přiznání náhrady nákladů řízení. V tomto ohledu platí, že žalované správní orgány mají v případě právního zastoupení právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). To ale není případ obce s rozšířenou působností, který je též úřadem územního plánování, a kterou je i odpůrce. V takovém případě Nejvyšší správní soud neshledává naplnění výjimečných okolností odůvodňujících přiznání náhrady nákladů řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2024, č. j. 4 As 81/2023 - 32, bod 29; či *a contrario* rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, bod 58). Odpůrci tedy v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 24. října 2024

Ivo Pospíšil  
předseda senátu