



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **GlobeDay s.r.o.**, se sídlem Na Větrově 152/14, Praha 4, zast. Mgr. Martinem Pujmanem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalované: **obec Brandýsek**, se sídlem Slánská 62, Brandýsek, zast. Mgr. Jaroslavem Vajglem, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 35, Brandýs nad Labem, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2024, čj. 54 A 15/2023-83,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně je **povinna** zaplatit žalované náhradu nákladů řízení ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud věnuje tomu, zda lze nepřijetí územního plánu (jeho změny) považovat za nezákonný zásah ve smyslu soudního řádu správního. Spor se zde týká toho, zda dochází k přímému dotčení žalobkyně na jejích právech, pokud žalovaná obec dlouhodobě nečiní kroky k přijetí změny územního plánu, který by odpovídal požadavkům stanoveným v protipovodňovém opatření vodoprávního úřadu, i přes to, že žalobkyně podala návrh na změnu územního plánu podle § 44 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nejvyšší správní soud se zabývá především tím, zda je dosavadní judikatura tohoto soudu použitelná i v této věci.

## I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně vlastní v katastrálním území žalované několik pozemků. V roce 2008 spolu uzavřely „plánovací smlouvu“, podle které měla žalobkyně na těchto pozemcích začít stavět a žalovaná měla k plánovaným stavbám zajistit či být nápomocná při budování infrastruktury.

[3] Magistrát města Kladna, odbor životního prostředí, vydal dne 30. 11. 2015 pod čj. OŽP/3808/15-18/JM opatření obecné povahy, kterým vymezil záplavové území a jeho aktivní zónu pro Týnecký potok [podle § 66 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. Pro pozemky nacházející se v záplavovém území z toho vyplývá řada omezení, především jde-li o umístování staveb. Některé z pozemků, které žalobkyně v katastrálním území žalované vlastní, se nachází právě v takto vymezeném záplavového území. Pro celé území žalované však platí územní plán z 25. 1. 2012, čj. 1/2012/OOP, který nebyl aktualizován – je tedy starší než záplavové opatření a nutně ho nereflexuje. Žalobkyně se snažila situaci, ve které územní plán žalované neodpovídá požadavkům, jež na něj klade mimo jiné zmíněné opatření, řešit a přimět žalovanou k přijetí změn. Proto jí předložila v lednu 2021 návrh na změnu územního plánu podle § 44 písm. d) stavebního zákona. Starosta žalované žalobkyni odpověděl dopisem z 15. 4. 2021, podle něhož žalovaná vyhodnocuje územní plán z roku 2012, a poté bude zahájena příprava ke schválení nového plánu. Žalobkyně měla za to, že žalovaná reagovala nedostatečně (dle § 46 stavebního zákona měla žalobkyni formálně vyrozumět o stanovisku k předloženému návrhu a projednat jej na zastupitelstvu). Žalobkyně tedy požádala žalovanou o takové formální vyrozumění v květnu 2021. Žalovaná nereagovala, proto se na ni žalobkyně naposledy obrátila v srpnu 2021 s opětovnou žádostí o informace o tom, zda bude zastupitelstvo žalované projednávat návrh změny územního plánu, který jí podala, a kdy se tak případně stane. Starosta žalované odpověděl (dalším) dopisem z 12. 11. 2021 a uvedl, že zastupitelstvo návrh projednalo na zasedání 3. 11. 2021 a shodlo se na tom, že projednání změny územního plánu by bylo rok před komunálními volbami riskantní a že nové zastupitelstvo by mohlo mít ohledně územního plánování jiný názor.

[4] Žalobkyně se pokusila situaci řešit ještě v lednu 2022 skrze podněty k vykonání státního dozoru podle § 171 stavebního zákona, které podala u Magistrátu města Kladna a Krajského úřadu Středočeského kraje. Magistrát jí odpověděl dne 10. 2. 2022, že není v jeho pravomoci zasahovat do výkonu samosprávy, nicméně žalovanou již několikrát na nutnost aktualizace územního plánu upozornil (ta mu sdělila, že se tímto problémem bude zabývat až nové zastupitelstvo). Krajský úřad žalobkyni odpověděl dne 9. 5. 2022 s tím, že po rezignaci starosty začala žalovaná jednat s magistrátem a činit kroky k vyřešení situace. Proto považoval podnět v danou chvíli za bezpředmětný. Žalobkyně vyčkala voleb na podzim 2022, ale ani po nich nenastaly žádné změny.

[5] Obrátila se proto na Krajský soud v Praze s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (podle § 82 a násl. s. ř. s.). Domáhala se toho, aby soud určil, že „zásah spočívající v nepořizování změny územního plánu a neuvedení jeho stavu do souladu s protipovodňovým opatřením je nezákonný“ a aby žalované „zakázal v tomto nepořizování pokračovat a přikázal jí změnu územního plánu v souladu s protipovodňovým opatřením pořídit“. Krajský soud, který napadený zásah vyhodnotil jako trvající, především odkázal na rozsudek NSS z 4. 1. 2018, čj. 10 As 322/2016-58, který považoval za skutkově i právně podobný nynějšímu případu, a

pokračování

proto na něj jeho závěry plně uplatnil. Obec má povinnost změnit územní plán, pokud účel pozemků už neodpovídá jejich zanesení v něm; pokud tak ale neučiní, vlastníku těchto pozemků nevzniká automaticky veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu. Krajský soud přisvědčil žalobkyni, že žalovaná doposud neuvedla svůj územní plán do souladu s opatřením o stanovení záplavového území a porušuje tím objektivní právo. To ovšem automaticky neznamená, že tím zasahuje do veřejného subjektivního práva žalobkyně. I když mohou vlastníci pozemků navrhnout změny územního plánu, jedná se o pouhý podnět a nevzniká tím nárok na jeho kladné vyřízení (přijetí změny územního plánu). Rozhodování o územním plánu je pravomocí zastupitelstva obce v rámci samostatné působnosti. Z toho důvodu žalobkyně nemá veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu.

[6] Krajský soud krom toho z dokazování zjistil, že žalovaná již začala činit kroky k přijetí změny územního plánu. Její zastupitelstvo v usnesení z 22. 5. 2023 vyjádřilo souhlas s pořízením změny územního plánu a schválilo určeného zastupitele pro pořízení změny územního plánu a usnesením z 13. 11. 2023 schválilo jiného určeného zastupitele pro zpracování změny územního plánu. Její jednání tedy ukazuje, že se situaci snaží řešit a nejeví se tak, že by bylo namířeno přímo proti žalobkyni s cílem ji poškodit. Nadto vlastnické právo žalobkyně omezuje již opatření o stanovení záplavového území, které ale nijak nezpochybnila. (Ne)přijetí územního plánu tedy nijak její právní postavení samo o sobě nemění. Nečinnost žalované neomezuje žalobkyni ve stavebním využití jejích pozemků, na rozdíl od jiných situací, kde (dlouhodobá) nečinnost obcí např. způsobovala blokování pozemků ve stavební uzávěře. Krajský soud tedy žalobu shora označeným rozsudkem zamítl a závěrem v reakci na námitku týkající se nemožnosti požádat o náhradu škody podle stavebního zákona žalobkyni odkázal na možnost podání žaloby o náhradu škody vzniklou v důsledku nesprávného úředního postupu.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítá, že krajský soud se dopustil jiné vady řízení, která měla dopad na zákonnost jeho rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[8] Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud benevolentně umožnil žalované dokazovat její aktivitu stran přijímání nového územního plánu, kterou ale vyvinula až poté, co již stěžovatelka zásahovou žalobu podala. Krajský soud však měl při určení nezákonnosti zásahu vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době podání žaloby.

[9] Stěžovatelka považuje všechny podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. za splněné. Je na svém právu zasažena *přímo* (1. podmínka), protože její nemovitosti leží v území pokrytém neaktuálním územním plánem. Je *zkrácena na svém právu* (2. podmínka) vlastnit majetek a na zákazu nuceného omezení tohoto práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod; a na právu odvozeném z § 18 stavebního zákona, podle kterého mají být vytvořeny předpoklady pro využití území. Tento *zásah* (4. podmínka) do jejích práv je *nezákonný* (3. podmínka), protože žalovaná nedodržuje tuto svou povinnost plynoucí ze stavebního zákona. Současně je to také *zásah, v jehož důsledku bylo proti stěžovatelce přímo zasaženo* (5. podmínka), protože byla jediná, která se skutečně

domáhala aktualizace územního plánu a podala návrh na jeho změnu, to i s obavou, že přijde o možnost domáhat se náhrady škody.

[10] Dle stěžovatelky krajský soud aplikoval závěry z rozsudku 10 As 322/2016 na její situaci mechanicky a nevzal v potaz důležité skutkové rozdíly. V odkazované věci se žalovaná obec snažila zjednat nápravu situace a aktivními kroky chtěla svůj územní plán změnit. Bránily jí v tom ale skutečnosti, které neměla jak ovlivnit – potýkala se s negativním výsledkem místního referenda, sdělením příslušného ministerstva o nevhodnosti změny územního plánu a negativním stanoviskem dotčených orgánů. V nynějším případě žalovaná nijak nejedná a nejen, že je 7 let pasivní, navíc otevřeně přiznává, že se územní plán měnit nechystá, neboť je to „před volbami riskantní“. Žalované zde nebrání v zahájení prací na územním plánu žádné překážky. Nakonec kroky, které žalovaná začala činit až v poslední době, jsou jen reakcí na soudní řízení, nejsou dostatečné a nemohou vykompenzovat předchozí roky nečinnosti. Pověření člena zastupitelstva vypsáním veřejné zakázky na územní plán ještě neznamená, že zastupitelstvo nakonec změnu schválí. Stejně tak jsou případy odlišné v tom, že ve věci 10 As 322/2016 se stěžovatelka domáhala změny územního plánu, aby mohla uskutečnit své podnikatelské plány. Předchozí případy řešené v judikatuře se týkaly stěžovatelů, kteří se domáhali výhodnějších změn územního plánu nebo alespoň nezhoršení kvality jejich pozemků. Stěžovatelka v nynější věci naopak správným zohledněním protipovodňových opatření o ekonomickou hodnotu pozemků přijde a její podnikatelské plány nebude možné provést.

[11] Žalovaná se ve vyjádření plně ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Závěry rozsudku 10 As 322/2016 lze aplikovat i na nynější případ, jelikož oba jsou v zásadě shodné. Ochranu před nezákonným zásahem lze poskytnout pouze, pokud jsou splněny všechny podmínky plynoucí ze zákona a judikatury. Žalovaná souhlasí s krajským soudem, že nepřijetí územního plánu nesplňuje podmínku krácení stěžovatelky na jejích právech.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud v ní identifikoval dva okruhy námitek – jeden procesního charakteru (ohledně rozsahu dokazovaných skutečností) a druhý věcný (ohledně posouzení splnění podmínek pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem).

[14] Nejvyšší správní soud se předně neztotožnil s námitkou stěžovatelky, podle které krajský soud neměl provádět dokazování ohledně kroků žalované učiněných až po podání žaloby. Tzv. zásahová žaloba (dle § 82 a násl. s. ř. s.) se svou povahou odlišuje od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (dle § 65 a násl. s. ř. s.). V tomto řízení se mimo jiné obvykle z krajského soudu stává soud nalézací, který jako první zjišťuje skutkový stav a logicky i proto leží těžiště dokazování až na něm (rozsudek NSS z 19. 9. 2018, čj. 1 As 145/2018-57, bod 21; či Kühn, Z., Kocourek, T., a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019 – komentář k §§ 52, 77 a 87; str. 423, 629 a 727). V případě trvajícího zásahu pak § 87 odst. 1 s. ř. s. výslovně předpokládá, že krajský soud rozhoduje

pokračování

*na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí* (shodně rozsudek NSS z 12. 6. 2020, čj. 5 Afs 144/2019-17, body 20-21).

[15] V tomto ohledu tedy krajský soud postupoval správně. Žalobní návrh stěžovatelky mířil na trvající zásah (takto jej výslovně označil i krajský soud například v bodě 22 napadeného rozsudku a stěžovatelka toto východisko nijak nezpochybňuje). Aby krajský soud mohl zjistit, zda tvrzený nezákonný stav nadále trvá a případně přikázat žalované, aby v něm nadále nepokračovala, musel zjistit aktuální skutkový stav. S tím souvisí tedy i to, že krajský soud přistoupil k dokazování a zjišťování kroků, které zastupitelstvo žalované ohledně územního plánu případně činilo i v období od podání žaloby. Jedině tak mohl vycházet z opravdu aktuálního skutkového stavu a na jeho základě posuzovat existenci a případnou nezákonnost tvrzeného zásahu.

[16] Nejvyšší správní soud proto v procesním postupu krajského soudu neshledal pochybení a tato část kasační argumentace tak není důvodná.

[17] Ani druhá část kasačních námitek (ohledně splnění podmínek důvodnosti zásahové žaloby a nepřiléhavosti rozsudku 10 As 322/2016 na nynější věc) důvodná být nemůže.

[18] Jak uvedla i stěžovatelka v kasační stížnosti, ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. lze důvodně poskytnout tehdy, jsou-li současně splněny následující podmínky: žalobce musí být 1. přímo 2. zkrácen na svých právech 3. nezákonným 4. zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím a 5. byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Není-li byt' jen jediná z těchto podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek NSS z 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Mohou přitom nastat situace, ve kterých bude (nezákonným) zásahem i nečinnost správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20).

[19] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovateli, že je tvrzeným zásahem zasažena přímo, jelikož se aktivně domáhala změny územního plánu (viz bod [9] shora; stěžovatelka identifikuje podání návrhu jako naplnění 5. podmínky). I když mohou být jednotlivci navrhovateli změny územního plánu dle § 44 písm. d) stavebního zákona, nemají podle existující judikatury právo na kladné vyřízení takového návrhu. Změna územního plánu je řízením zahajovaným z moci úřední a podatel podnětu k jeho zahájení se může domáhat pouze toho, že správní orgán na jeho podnět zareaguje (rozsudek 10 As 322/2016, bod 19; či ze 7. 11. 2024, čj. 4 As 10/2024-47, bod 13). Na změnu územního plánu podle vlastních představ neexistuje veřejné subjektivní právo (rozsudek NSS 10 As 322/2016; či z 12. 6. 2023, čj. 5 As 333/2022-23, bod 17).

[20] V návaznosti na výše uvedené je třeba zdůraznit, že stěžovatelka svou argumentací v kasační stížnosti nijak konkrétně nesměruje proti právním východiskům citované judikatury. Nesouhlasí pouze s tím, že je její (nynější) případ dostatečně skutkově podobný tomu předchozímu (odkazovanému). V tomto směru je třeba připomenout, že stěžovatelka podala návrh na změnu územního plánu dle § 44 písm. d) stavebního zákona. Tím, že se žalovaná rozhodla nepřijmout změnu územního plánu (v podobě předložené stěžovatelkou), resp. až později zahájila ke změně vedoucí postup, nezasáhla v souladu s citovanou

judikaturou do jejího veřejného subjektivního práva (2. podmínka) a neučinila tak ani přímo vůči ní (1. podmínka).

[21] Nejvyšší správní soud se pak neztotožnil ani s poukazem stěžovatelky na odlišnosti věci 10 As 322/2016 od nynějšího případu. I když je zřejmé, že se v některých okolnostech oba případy liší, nejsou z hlediska své podstaty skutkově natolik odlišné, aby vedly k jiným právním závěrům. Ve věci 10 As 322/2016 Nejvyšší správní soud řešil situaci, ve které neaktuální územní plán vymezoval vojenský areál, který již neplnil svůj účel. Tamní stěžovatelka v areálu vlastnila pozemky a domáhala se změny územního plánu dle § 44 odst. d) stavebního zákona. Obec se snažila územní plán změnit a činila k tomu různé kroky, nicméně vojenský areál, který již fakticky nebyl vojenským areálem, ze změn nakonec vyňala. Nejvyšší správní soud uznal, že situace, ve které obec neudržuje svůj územní plán aktuální a v souladu s požadavky dalších právních předpisů, porušuje § 5 odst. 6 stavebního zákona a jedná se o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Byly tedy splněny „zásahové“ podmínky 3. a 4. (bod 14 citovaného rozsudku). Současně ale uvedl, že stavební zákon nespojuje s nesplněním této povinnosti žádnou sankci (bod 12 citovaného rozsudku). Celkově tedy Nejvyšší správní soud ve věci 10 As 322/2016 uzavřel, že nebyla splněna 1. ani 2. podmínka pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem – neprovedení změny územního plánu porušovalo objektivní právo, ne však veřejné subjektivní právo stěžovatelky; a nebylo namířeno přímo proti ní (bod 22 citovaného rozsudku). Tento závěr byl pak podpořen tím, že žalovaná již pořizovala nový územní plán.

[22] Shodnou podstatu obou případů nemůže narušit ani to, že v prvním z nich by se z dotčených pozemků (po přijetí navrhovaného územního plánu) staly zastavitelné pozemky, zatímco v nynějším případě pozemky nezastavitelné. V obou případech se totiž především jedná o konkrétní požadovanou podobu územního plánu. Na totožnosti podstatných rysů obou věcí pak nic nemění ani to, že v prvním z případů by vlastníci pozemků dosáhli jejich zhodnocení, zatímco v nynějším případě by získali oprávnění domáhat se náhrady škody (srov. závěry krajského soudu v bodě 41 nyní napadeného rozsudku). Navíc i v nynějším případě již začala žalovaná činit kroky, které svědčí proti její nečinnosti při pořizování změny územního plánu. Žalovaná již rozhodla o nutnosti přijetí nového územního plánu; současně schválila určeného člena zastupitelstva pro pořizování územního plánu (viz bod [6] výše). Oba tyto kroky nejsou pouze „na oko“, jak stěžovatelka s odkazem na rozsudek 10 As 322/2016 uváděla. Jedná se totiž o formalizované postupy, které v § 47 odst. 1 stavební zákon předpokládá. Nelze tedy mít za to, že by žalovaná byla zcela pasivní a že by se nepokoušela situaci žádným způsobem řešit. Ani to, že tak začala činit až po podání zásahové žaloby, nemůže s ohledem na shora zdůrazněnou povahu řízení o zásahové žalobě představovat rozdíl, který by měl vést k odlišnému posouzení věci (viz bod [14] výše). Ani aktivita žalované (až) po zahájení soudního řízení tedy neodlišuje oba případy natolik, aby byly posouzeny jinak.

[23] Nejvyšší správní soud závěrem opětovně zdůrazňuje, že se s ohledem na podobu kasačních námitek právními východisky odvíjejícími se ze závěrů výše zmiňované judikatury nezabýval (stěžovatelka tato východiska nijak konkrétně nezpochybňuje) a hodnotil pouze míru podobnosti obou věcí. I ve vztahu k tomuto okruhu kasační argumentace se pak ztotožnil s posouzením krajského soudu a ve shodě s ním považuje závěry citované judikatury v tomto směru za přenositelné i na nynější věc. Ani tento okruh kasačních námitek tak není důvodný.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud se rozhodl přiznat náhradu nákladů řízení procesně úspěšné žalované. Ve shodě s krajským soudem je třeba zdůraznit, že se jedná o věc týkající se samostatné působnosti žalované, která je malou obcí a nedisponuje dostatečným aparátem pro vlastní zastupování v soudním řízení (srov. rozsudek NSS z 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018-62, bod 54 a násl.). Její náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v odměně jejího zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč a náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Advokát žalované není plátcem DPH. Náhradu nákladů ve výši 3 400 Kč je stěžovatelka povinna zaplatit žalované do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně 19. prosince 2024

Milan Podhrázký  
předseda senátu