



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předseda senátu Davida Hipšra a soudců Faisala Husseiného a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Ing. K. B.**, zastoupena Mgr. Michaelou Kočíkovou, advokátkou se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti odpůrci: **město Černošice**, se sídlem Karlštejská 259, Černošice, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2023 – změny č. 6A územního plánu Černošice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce dne 2. 11. 2023, č. Z/10/1/2023, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2024, č. j. 37 A 43/2024-49,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 24. 7. 2024 domáhala u Krajského soudu v Praze podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušení opatření obecné povahy č. 2/2023 – změny č. 6A územního plánu Černošice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 2. 11. 2023, č. Z/10/1/2023. Navrhovatelka tvrdila, že spolu se svým manželem vlastní pozemky parc. č. XA a XB v katastrálním území Č. (všechny dotčené pozemky leží v tomto katastrálním území). Předmětem napadené změny územního plánu je dílčí úprava plošného uspořádání části území v zastavěném území u křižovatky ulic Školní a Kladenská z plochy pro bydlení (BR-1) na plochu občanského vybavení (OV).

[2] Navrhovatelka namítala, že odpůrce její námitky uplatněné v průběhu přijímání změny územního plánu vypořádal nesprávně a nepřezkoumatelně. Dle navrhovatelky není pravda, že zatím nebylo rozhodnuto o tom, jaký záměr bude na dotčených pozemcích realizován. Změna územního plánu č. 6A byla provedena za účelem výstavby viladomu pro učitele. O tomto záměru bylo rozhodnuto dříve, než byl přijat napadený územní plán (resp. jeho změna), který umístění této stavby umožňuje. Navrhovatelka pak shledává rozpor v tom, že viladům pro učitele je ve skutečnosti stavbou pro trvalé či dlouhodobé bydlení. Navrhovatelka nespochybňuje potřebu stabilizace učitelského personálu v obci, avšak namítá, že nároky související se zajišťováním veřejných služeb by neměly být zužovány pouze na oblast školství. K argumentu odpůrce, že dotčené pozemky byly dříve plochou občanského vybavení, navrhovatelka dodává, že tam byla umístěna policejní stanice, která však měla zcela odlišné prostorové a funkční nároky na využití dotčených pozemků, včetně dopravní obsluhy. Navrhovatelka dále namítala, že změnou č. 6A může dojít k narušení pohody bydlení např. z důvodu ztráty vizuálního soukromí obyvatel sousedních domů, a to vzhledem k vyšší podlažnosti viladomu pro učitele a orientaci pavlačí směrem k okolní zástavbě rodinných domů. Tuto skutečnost považovala za relevantní vzhledem k tomu, že technické řešení viladomu pro učitele bylo zpracováno ještě před přijetím změny č. 6A. Z tohoto důvodu by se odůvodnění napadeného územního plánu mělo zabývat přímo viladomem pro učitele, jakožto způsobem využití dotčených pozemků. Navrhovatelka opět zdůrazňuje, že dle napadeného územního plánu je přípustným způsobem využití ploch občanského vybavení ubytování, avšak viladům pro učitele je stavbou trvalého bydlení.

[3] Krajský soud návrh na zrušení změny územního plánu zamítl. Krajský soud nejprve zdůraznil, že kvalita a preciznost formulace návrhových bodů předurčuje obsah rozhodnutí soudu. Krajský soud neshledal vypořádání námitek nesprávným, naopak ho má za přílehavé a napadené opatření obecné povahy je zcela přiměřené. Zdůraznil, že navrhovatelka neuvedla, jakým způsobem se vyšší zastavěnost dotčených pozemků dotýká jejich subjektivních hmotných práv. Krajský soud ani ve vztahu k tvrzení o „účelovosti porřízení změny č. 6A“ neshledal žádné pochybení. Je zcela běžné, že porřízení změny územního plánu předchází určitý záměr a vypracování studie. Navrhovatelka nespécifikovala, v čem se dle jejího názoru budou podstatně lišit prostorové a funkční nároky či dopravní obslužnost viladomu pro učitele oproti bývalé policejní stanici umístěné na dotčených pozemcích. Navíc není zřejmé, jakým způsobem se tyto odlišné nároky dotýkají její právní sféry. Krajský soud také zdůraznil, že napadené opatření územní povahy mění pouze funkční plochu dotčených pozemku zpět z plochy pro bydlení na plochu občanského vybavení. Neřeší konkrétní záměr, který bude na dotčených pozemcích umístěn. Navrhovatelka sama potvrdila, že v minulosti byly dotčené pozemky plochou občanského vybavení. Nenamítá přitom, že by jí takové uspořádání v minulosti zkracovalo na jejích právech. Její výhrady směřují pouze proti stavbě, jež má být na dotčených pozemcích umístěna. Jelikož viladům pro učitele není předmětem řízení, nemohly námitky směřující výlučně proti této stavbě uspět.

## II. Shrnutí kasační stížnosti

pokračování

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále *stěžovatelka*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že napadenou změnou územního plánu dojde k narušení pohody bydlení, za kterou je třeba považovat například ztrátu vizuálního soukromí jak svého, tak obyvatel sousedních domů, zejména při využívání zahrad, a to především vzhledem k vyšší podlažnosti plánovaného viladomu a orientaci pavlačí a celé jeho „odpočinkové sekce“ směrem k okolní zástavbě rodinných domů. Dále stěžovatelka podotýká, že stavba, která má být ve sporném území umístěna, je ve skutečnosti stavbou pro trvalé, případně dlouhodobé bydlení. Napadená změna územního plánu směřuje k tomu, aby zde byl postaven viladům pro učitele. Stěžovatelka proto nerozumí tomu, proč krajský soud neshledal účelovost pořízení této změny územního plánu. Přitom je jasné, jaká stavba má být zbudována na daných pozemcích. Tuto skutečnost tak nelze při soudním přezkumu změny územního plánu pominout. Návrh stěžovatelky je proto třeba posuzovat v kontextu těchto okolností, tedy že odpůrce změnil územní plán tak, aby vyhovoval konkrétní stavbě; je tedy třeba se zabývat všemi negativy plynoucími ze zbudování stavby pro stávající okolní zástavbu. Na změnu územního plánu proto nejde nahlížet izolovaně od těchto faktů. Krajský soud se však k tomuto omezenému nahlížení (i při vědomí všech relevantních skutečností) uchýlil a odmítl se zabývat jednotlivými námitkami navrhovatelky. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný kvůli nedostatečnému odůvodnění.

[6] Krajský soud se podle stěžovatelky nezabýval, respektive odmítl zabývat námitkou, že stavba, která je zamýšlena po změně územního plánu na dotčených pozemcích, má být stavbou nikoliv pro ubytování, ale stavbou pro trvalé bydlení.

[7] Stěžovatelka má za to, že tvrzení o způsobu využití stavby pouze pro ubytování, a nikoliv pro bydlení, je v dokumentaci změny územního plánu pouze deklaratorní a z tohoto důvodu měly být pro tuto konkrétní plochu stanoveny podmínky pro určený způsob využití v textu výrokové části.

[8] Krajský soud podle stěžovatelky nedostál požadavkům na odůvodnění rozsudku, protože pouze převzal názory odpůrce.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nová parkovací místa nepovedou ke zhoršení dopravní situace. Stěžovatelka odkázala na dokumentaci pro společné povolení stavby viladomu pro učitele, v níž se počítá se snížením nejvyšší povolené rychlosti na přilehlé komunikaci.

[10] Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pojem viladům lze vyložit různými způsoby a nelze dovozovat obecnou povinnost definovat tento pojem v územním plánu každé obce. Stěžovatelka považuje absenci definice tohoto pojmu ve výrokové části předmětné změny územního plánu za zásadní vadu znemožňující přezkum vydaného opatření obecné povahy.

[11] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem zcela ztotožňuje, a je přesvědčen o tom, že krajský soud dostatečným a zákonným způsobem

vypořádal veškeré stěžovatelkou uplatněné návrhové body návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pokud se pak soud některým námitkám blíže nevěnoval (zejména pokud se týkají skutečností, které jsou předmětem až navazujících územních a stavebních řízení), podrobně a přezkoumatelně vysvětlil, z jakých důvodů. Stěžovatelka v podstatě neuplatňuje žádné věcné argumenty proti vymezení předmětných pozemků v ploše OV – plochy občanského vybavení – veřejná infrastruktura, což bylo předmětem napadené změny č. 6A územního plánu. Blíže ani nevysvětluje, jakým způsobem měla být vydáním změny č. 6A územního plánu zkrácena na svých právech. Prakticky veškerá její tvrzení se týkají pouze obavy, že stavba, která by mohla být umístěna na pozemcích dotčených změnou č. 6A územního plánu, by mohla být užívána v rozporu s podmínkami využití dle této změny. Takové námitky však svou povahou spadají až do navazujících řízení, nikoliv do řízení o přezkumu změny územního plánu. Navíc se jedná o pouhé spekulace stěžovatelky. Tato povaha tvrzení stěžovatelky je pak setrvalá i v rámci kasační stížnosti. Odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil navrhovatelce povinnost nahradit odpůrci náklady řízení.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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

[13] Kasační stížnost **není důvodná**.

[14] Kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). V rámci řízení o kasační stížnosti se zkoumá, zda se krajský soud nedopustil pochybení, pro které by jeho rozhodnutí bylo nutno zrušit, resp. zda řádně vypořádal a posoudil námitky, že se správní orgán dopustil vytykaných vad. Nejvyšší správní soud je přitom (vedle vad, ke kterým musí přihlížet *ex offio* – srov. např. § 109 s. ř. s.) povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a podobu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením provedeným krajským soudem. Stěžovatelka v kasační stížnosti vyjadřuje toliko nesouhlas se závěry krajského soudu, přičemž prakticky pouze opakuje námitky uplatněné již v návrhu. Taková kasační stížnost se však ocitá na samé hraně přípustnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto jen koriguje některé závěry krajského soudu a dále odkazuje na odůvodnění napadeného

pokračování

rozsudku s jehož závěry se ztotožnil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS).

### *Nepřezkoumatelnost napadaného rozsudku*

[16] Stěžovatelka předně namítala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

[17] Nejvyšší správní soud připomíná, že závěr o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je obecně třeba vyhradit případům, kdy není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní (návrhové) námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě (návrhu) za důvodnou (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Je nutno jej rovněž vyhradit výjimečným situacím a vykládat v jeho skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, a ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamena, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno (srov. nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[18] Odůvodnění rozsudku krajského soudu nastíněné vady nevykazuje. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jaké důvody jej vedly k přijatému závěru. Krajský soud odůvodnil, proč jsou návrhové námitky nedůvodné. Úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní, což krajský soud učinil. Reagoval na všechny relevantní námitky stěžovatelky. Ačkoliv krajský soud převzal argumentaci odpůrce, odůvodnil, proč se s takovým názorem ztotožňuje.

[19] Z výše uvedených důvodů nepovažuje Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

### *Stavba viladomu pro učitele*

[20] Kasační (stejně jako návrhová) argumentace stěžovatelky směřuje převážně proti výstavbě viladomu pro učitele na pozemcích, které jsou dotčeny změnou č. 6A územního plánu města Černošice.

[21] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že územní plán je základním koncepčním dokumentem, který obsahuje plošné a prostorové uspořádání obce a stanoví obecné podmínky využití území. Neupravuje umístění konkrétních staveb ani jejich podobu a parametry. Konkrétní stavba a její podoba bude předmětem až případných navazujících řízení o umístění a povolení stavby.

[22] Územní plán obce tak, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) účinný do dne 31. 12. 2023, je koncepčním řešením, jehož smyslem je určit základní parametry regulace území obce, čemuž má z logiky věci odpovídat i míra jeho podrobnosti. Ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona pak zakotvuje pravidlo, že územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

[23] Z odůvodnění změny č. 6A územního plánu města Černošice sice vyplývá, že důvodem změny územního plánu je výstavba viladomu pro učitele, ale obsahem změny je pouze změna funkčního využití plochy, což naprosto odpovídá zákonným požadavkům na obsah územního plánu. Naopak jakékoliv detailnější odůvodnění výstavby viladomu by bylo v rozporu se zákonnými požadavky na obsah územního plánu. Nejvyšší správní soud dodává, že zpravidla jsou změny územního plánu navrhovány za účelem nové výstavby nebo potřeby jiného využití území, nelze tak hovořit o jakési „účelovosti územního plánu“. Naopak odpůrce svým záměrem a důvody pro jeho realizaci řádně zdůvodnil i změnu funkčního využití území (Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba brát v potaz záměr pro změnu územního plánu, nikoli konkrétní „záměr“ spočívající v individualizované stavbě, byť proces přijetí změny územního plánu a přípravy jednotlivé stavby se mohou časově protínat; stále však o dvě oddělené otázky, které je třeba posuzovat samostatně v odpovídajícím typu řízení).

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením věci krajským soudem, tedy že územní plán závazně stanoví, že přípustným využitím ploch občanského vybavení jsou mimo jiné stavby pro ubytování a nepřípustným využitím jsou např. stavby pro bydlení. Tyto podmínky proto nemusí být obsaženy ve výrokové části změny č. 6A. Souladem viladomu s podmínkami stanovenými územním plánem Černošice pro dotčené pozemky se bude zabývat příslušný stavební úřad v navazujícím řízení o umístění stavby. Pokud stavba nebude odpovídat stanoveným podmínkám (např. bude stavbou pro bydlení), nebude ji možné na dotčených pozemcích umístit ani užívat.

[25] K námitce stěžovatelky stran využití viladomu k trvalému bydlení Nejvyšší správní soud podotýká, že změnou funkčního využití plochy na občanské vybavení (OV) odpůrce sám zapověděl možnost využití stavby k trvalému bydlení. A pokud jde o soulad využití stavby s tímto funkčním využitím plochy, tak jeho hodnocení skutečně není předmětem řízení o přezkumu opatření obecné povahy. Stejný závěr platí pro navýšení počtu parkovacích míst u zamýšlené budovy či orientaci jejích pavlačí (tedy otázky pohody bydlení). Tyto otázky, jak byla již stěžovatelka odpůrcem i krajským soudem upozorněna, mohou být předmětem posuzování v navazujících řízeních. Ostatně i sama stěžovatelka již odkazuje na dokumentaci pro společné povolení stavby viladomu pro učitele; specifikaci budovy je tedy možné napadat právě v územním a stavebním řízení, resp. ve společném územním a stavebním řízení.

[26] Z výše uvedených důvodů nelze přisvědčit námitce stěžovatelky, že se stavba viladomu, pro jejíž výstavbu byla změna územního plánu uskutečněna, měla stát součástí přezkumu předmětné změny územního plánu. Krajský soud tedy nijak nepochybil, pokud se námitkami stěžovatelky stran výstavby konkrétního záměru nezabýval.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy neshledal jako důvodnou žádnou kasační námitku, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[29] Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle nějž mají správní orgány, vůči nimž směřuje žaloba či jiný návrh, 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.“ Odpůrce však není malou obcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 5 As 219/2020-35). Nejvyšší správní soud neshledal, že by náklady spojené se zastoupením advokátem představovaly náklady důvodně vynaložené, resp. takové, které by šly nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Proto odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. V tomto ohledu se ztotožňuje se závěry uvedenými již v bodě 53 rozsudku krajského soudu, dle kterých „[o]dpůrce není malou obcí, která by zjevně nedisponovala odborným personálem nezbytným k obhajobě v soudním řízení, ba naopak je obcí s rozšířenou působností a jeho městský úřad (jeho odbor územního plánování) byl pořizovatelem napadeného OOP. Tato aktivita tedy nepřesahuje jeho běžnou úřední činnost.“

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

V Brně dne 12. prosince 2025

David Hipšr  
předseda senátu