



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové ve věci navrhovatelů: **a) J. D., b) O. D.**, oba zastoupeni Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti odpůrci: **městys Libice nad Doubravou**, se sídlem Zámecká 47, Libice nad Doubravou, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Libice nad Doubravou, vydaného usnesením zastupitelstva obce ze dne 25. 4. 2024, č. 159/12/ZM/2022-2026, v části týkající se pozemků parc. č. X a XA v katastrálním území Ch., o kasační stížnosti navrhovatelky b) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2025, čj. 30 A 27/2025-134,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2025, čj. 30 A 27/2025-134, **se ruší**.
- II. Opatření obecné povahy – územní plán Libice nad Doubravou, vydaný usnesením zastupitelstva obce ze dne 25. 4. 2024, č. 159/12/ZM/2022-2026, **se ruší** v části vymezení plochy „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ na pozemcích parc. č. X a XA v katastrálním území Ch., a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení 25 210 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Jaroslava Kadlece, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Navrhovatel a) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

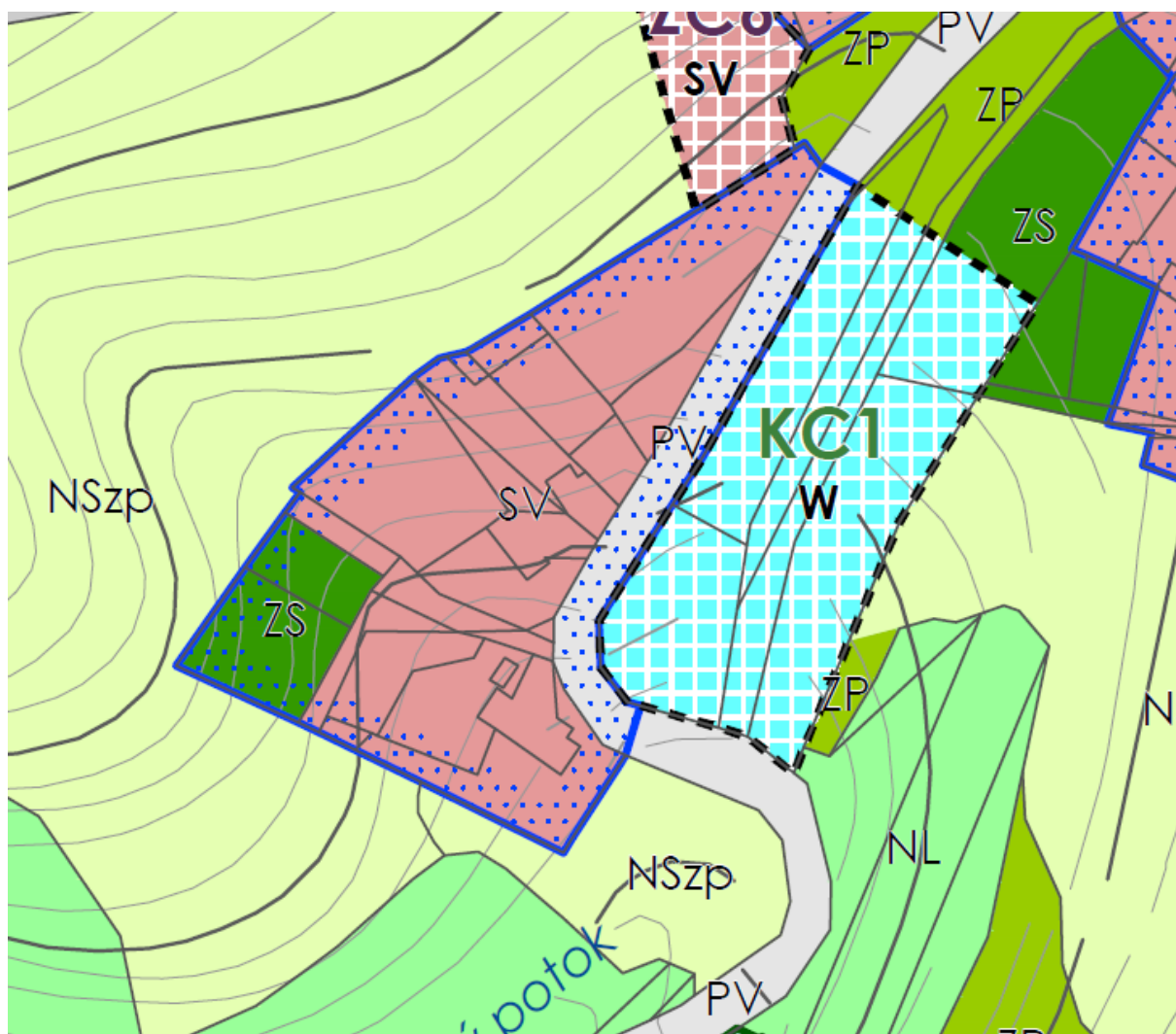
Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval přiměřeností části územního plánu, která fakticky změnila možné využití pozemků navrhovatelů a nově je učinila nezastavitelnými.

[2] Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků parc. č. X a XA v katastrálním území Ch. Tyto pozemky byly do roku 2024 součástí zastavěného území postupem podle § 59 a § 60 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Pro katastrální území Ch. nebyl vydán územní plán. Fakticky tak tyto pozemky navrhovatelů byly pozemky, na kterých územně plánovací dokumentace umožňovala výstavbu například rodinného domu.

[3] Výše uvedeným usnesením ze dne 25. 4. 2024 zastupitelstvo městyse Libice nad Doubravou vydalo územní plán, který zahrnoval i katastrální území Ch.. Územní plán ponechal pozemky navrhovatelů v zastavěném území, určil však na nich plochu „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ (viz výřez z hlavního výkresu grafické části územního plánu – pozemky navrhovatelů jsou zelená plocha ZS v levém dolním rohu):



pokračování

[4] Plocha zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS) má podle územního plánu hlavní využití: zeleň na soukromých pozemcích a zahradách. Pokud jde o stavby jsou přípustným využitím pouze různé stavby pro ochranu přírody a krajiny, či drobné hospodářské stavby (maximální velikost zastavěné plochy objektu: 20 m²). Mezi účastníky není sporné, že tato plocha neumožňuje stavbu rodinného domu.

[5] Odpůrce zahrnutí pozemků navrhovatelů do tohoto druhu plochy odůvodnil následovně. Dotčené pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako zahrady, jedná se tedy o okrajové pozemky utvářející kompaktní tvar sídla (jižní okraj sídla Ch.). Pozemky jsou jako zahrady využívány, od okolní volné zemědělské krajiny jsou odděleny obvodovou vegetací. Dotčené pozemky nebyly zařazeny do ploch smíšených obytných – venkovských (SV), neboť toto využití neodpovídá stávajícímu využití pozemků. Dle katastru nemovitostí se jedná o zahrady, ale fakticky tyto pozemky nejsou oploceny ani tvoří součást souboru pozemků souvisejících se stávajícím objektem rodinného domu nebo rekreačního objektu – to je hlavní důvod pro zahrnutí těchto pozemků do stabilizovaných ploch zeleně soukromé a vyhrazené (ZS). Zatímco okolní pozemky zahrad jsou součástí ploch smíšených obytných – venkovských (SV), neboť vždy vlastnicky náležejí k pozemku stávajících budov a jsou užívané v souvislosti s využíváním těchto budov.

[6] Odpůrce zároveň zamítl námitku navrhovatelů, kterou proti tomuto zařazení brojili. Uvedl, že pozemky nejsou zastavěnými stavebními pozemky, nejsou stavebními prolukami, není na nich pozemní komunikace, není zde veřejné prostranství, nejsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, hraničí s nimi pouze ze dvou stran, takže nesplňují požadavky § 58 odst. 2 dosavadního stavebního zákona. Proto jsou v návrhu územního plánu sice zařazeny do zastavěného území, ale je zde adekvátní funkce k tomuto území, a to zeleň soukromá a vyhrazená. Toto je v souladu s ochranou veřejných zájmů, kdy dle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání nezastavěné území. Pozemky se nacházejí v okrajové linii sídla Ch. a jednoznačně je to cíp vybíhající do volné nezastavěné krajiny, které tvoří přechodové pásmo s drobnou zelení mezi zástavbou a volnou krajinou a jako takové by nemělo být zastavěno. Pozemky nemají stejný charakter jako ostatní pozemky v okolí, neboť ty jsou zahradami k rodinným domům. Jedná se pouze o louku, nikoli zahradu ke stavbě pro bydlení.

[7] Odpůrce dodal, že vlastník pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly pouze jeho soukromoprávním zájmům, neboť cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Jde tedy o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem a zájmem veřejným, kdy ve veřejném zájmu je zde nutné chránit nezastavěné území, jak územnímu plánování ukládá § 18 odst. 4 stavebního zákona a § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo.

[8] Krajský soud v Hradci Králové návrh navrhovatelů na zrušení určení plochy „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ na jejich pozemcích zamítl. Shledal, že odpůrce svůj postup při stanovení funkčního využití pozemků navrhovatelů řádně odůvodnil a nijak při tom nevybočil z mezí vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[9] V odůvodnění územního plánu odpůrce uvedl, že plochy zeleně – soukromá a vyhrazená (ZS) vymezuje v zastavěném území na plochách soukromých zahrad či sadů tam, kde není účelné zahrnovat zeleně do ploch smíšených obytných, zejména z důvodu ochrany ploch zeleně vázaných na volnou krajinu a systém mimosídelní zeleně před zastavěním. V této souvislosti poukázal na veřejný zájem na ochraně krajinného rázu území, jehož zvýšená hodnota je mimo jiné potvrzena existencí CHKO Železné hory a přírodními rezervacemi Svatomariánské údolí a Údolí Doubravy. Dle odpůrce je nutno tuto krajinu chránit před nežádoucími zásahy formou omezení možnosti umísťování staveb ve volné krajině.

[10] Účelem posuzované regulace je především ochrana krajinného rázu území. Takový účel krajský soud považoval za zcela legitimní. Zvolený prostředek (vymezení zastavitelných ploch ve vazbě na stávající zástavbu doplňováním proluk a utvářením kompaktního tvaru sídel) pak krajský soud hodnotil jako přiměřený pro dosažení tohoto účelu.

[11] Jako nedůvodnou krajský soud shledal také námitku nerovného přístupu při vytváření územního plánu. Odpůrce řádně vysvětlil, z jakého důvodu zahrnul sousední pozemky, které jsou v katastru nemovitostí rovněž vedeny jako zahrady, do ploch smíšených obytných - venkovských (SV). Podle odpůrce tyto pozemky vlastnický náležejí k pozemkům stávajících budov a jsou užívány v souvislosti s nimi. Naopak pozemky navrhovatelů takovou funkční či jinou vazbu k žádným budovám nemají (což navrhovatelé nijak nerozporují). K dalším pozemkům jiných vlastníků, na které navrhovatelé poukazovali v námitce uplatněné v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu, odpůrce uvedl, že jsou umístěny jinde ve správním území Libice nad Doubravou a není možné je srovnávat s pozemky navrhovatelů.

[12] Závěr o stanovení funkčního vymezení pozemků navrhovatelů v napadeném územním plánu tak je třeba chápat jako projev politické diskrece zastupitelského orgánu odpůrce, který byl učiněn při současném naplnění všech požadavků na takový projev. Za daných okolností soudu nepřísluší, aby do něj zasahoval a rušil napadenou část územního plánu jen na základě vyjádření odpůrce v průběhu soudního řízení, které vyvolává dojem, že by odpůrce vlastně rád navrhovatelům vyhověl. Pokud tomu tak skutečně je, může odpůrce přistoupit ke změně územního plánu k tomu určenou procedurou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[13] Navrhovatelka b) (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Namítla, že vymezení plochy „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ na jejích pozemcích je svévolné a diskriminující. Jiné srovnatelné pozemky takto vymezeny nejsou. Toto omezení vlastnického práva stěžovatelky je také nepřiměřené. Odpůrce ani krajský soud neprovedli test proporcionality.

[14] Odpůrce ani navrhovatel a) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že stěžovatelka v kasační stížnosti fakticky zpochybňuje, že pro zásah do jejího práva jako vlastníka pozemků existují dostatečné důvody, které tento zásah ospravedlňují. Stěžovatelka již ve svých námitkách proti návrhu územního plánu zdůrazňovala zásah do svého práva na ochranu vlastnictví.

pokračování

[16] O tom, že vymezením plochy „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ na pozemcích stěžovatelky došlo k zásahu do jejího práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, nemá Nejvyšší správní soud pochyb. Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně uvedl, že změnou zastavitelných pozemků na nezastavitelné může vlastníkům vzniknout citelná újma (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, čj. 1 As 337/2018-48, bod 35).

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu k zásahům do vlastnického práva majitelů pozemků v rámci územního plánování je bohatá. Vyplývá z ní následující.

[18] Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu předně vyplývá určitá zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či nálezy ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, či ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 20/2021-72, bod 11). Tato zdrženlivost se plně uplatní například u požadavků na odůvodněnost územního plánu (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, bod 12). Nelze ji však automaticky aplikovat při citelném zásahu do vlastnického práva.

[19] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že právo vlastnit majetek je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a při zachování zásady minimalizace zásahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, body 47 až 49).

[20] I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými v rámci územního plánování musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, čj. 1 As 337/2018-48, bod 38). Zásah územním plánem do vlastnického práva musí splňovat podmínky testu proporcionality bez zvláštní míry zdrženlivosti (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, bod 76).

[21] Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50, bod 56).

[22] V tomto konkrétním případě Nejvyšší správní soud předně uvádí, že formálně vzato územním plánem ke změně funkčního využití pozemků stěžovatelky nedošlo. Před tímto územním plánem totiž pro dané území žádný územní plán schválen nebyl. Nicméně dopad do vlastnického práva stěžovatelky je shodný, jako kdyby územní plán využití jejích pozemků změnil ze smíšeně obytné na zelen. Důsledkem přijetí územního plánu totiž je, že pozemky stěžovatelka již nebude moci využít zamýšleným způsobem jako stavební.

[23] Tento případ nelze tedy připodobnit situaci, kdy se majitelé pozemku domáhají změny využití pozemku na takovou plochu, která umožňuje výstavbu domů. Poté by jistě platilo, jak uvedl krajský soud a odpůrce ve svém rozhodnutí, že vlastník nemovitosti nemá právo na to, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Situace je zde však odlišná. Územním plánem došlo ke změně možného využití pozemků stěžovatelky ze zastavitelných na nezastavitelné. V této části (body 16 a 17) tedy odůvodnění rozsudku krajského soudu není přiléhavé.

[24] V ostatní části sice krajský soud vyšel ze správných, výše uvedených obecných východisek, dospěl však k chybným závěrům. Nejvyšší správní soud při zvažování přiměřenosti dospěl k závěru, že tento citelný zásah do vlastnického práva stěžovatelky nebyl vyvážen dostatečně silnými legitimními důvody.

[25] Obecně lze říci, že zásah do práv stěžovatelky by byl ještě vyšší, pokud by již učinila kroky k výstavbě nějakého objektu na jejích pozemcích, který by schválením územního plánu byl zmařen. Nicméně skutečnost, že tak nečinila neznamená, že zásah do jejích práv se stává bagatelním, či nevýznamným. Stále jde o citelný zásah do jejího práva na ochranu vlastnictví. Je zásadní rozdíl v hodnotě pozemku zastavitelného a nezastavitelného. Takto závažný zásah do vlastnického práva musí být vyvážen silnějším legitimním zájmem.

[26] Odpůrce a krajský soud vymezení plochy „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ na pozemcích stěžovatelky zdůvodňovaly požadavkem na nerozšiřování zástavby do volné krajiny: to je jistě legitimním cílem. S tím lze s krajským soudem souhlasit. Nakonec ochrana nezastavěného území je deklarována přímo stavebním zákonem v § 18 odst. 4. Nicméně síla tohoto cíle je v tomto konkrétním případě oslabena.

[27] V bezprostředním sousedství pozemků stěžovatelky se nachází několik domů (na parc. č. XB; parc. č. XD; parc. č. XE; a parc. č. XF). Pozemky stěžovatelky jsou sice na okraji tohoto území, ale nejde ještě o volnou krajinu. Jak nakonec krajský soud správně uvedl, pozemky stěžovatelky jsou od volné krajiny odděleny obvodovou vegetací. Tato situace v území naopak svědčí o tom, že případnou výstavbou na pozemku stěžovatelky by nebyla volná krajina příliš dotčena. Pozemky stěžovatelky jsou stejného rázu jako okolní pozemky, u kterých byla vymezena plocha smíšená obytná – venkovská (SV).

[28] Není pravda, jak uvádí odpůrce a krajský soud, že pozemky stěžovatelky se od okolních pozemků odlišují tím, že vždy vlastnický náleží k pozemku stávajících budov a jsou užívané v souvislosti s využíváním těchto budov. To neplatí minimálně pro sousedící pozemek parc. č. 429/12 ve vlastnictví odpůrce. Není ani jasné, v čem se pozemky stěžovatelky liší například od pozemku parc. č. XG. Ani tento se nezdá, že by příslušel k nějaké existující stavbě. Odpůrce ani krajský soud toto své odlišení blíže nespecifikovali, aby jeho správnost bylo možno posoudit. Navíc tento argument má obecně jen omezenou váhu.

pokračování

Pokud některý pozemek je v současnosti využíván jako zahrada ke stavbě na jiném pozemku, tak obecně nic nebrání jeho využití v budoucnu pro novou stavbu, pokud má funkční využití smíšené obytné a splňuje i další podmínky územního plánu, zejména minimální výměru stavebního pozemku. Vlastnické právo k pozemkům je také bez významu, neboť pozemky lze zcizit a nový majitel může žádat o stavební povolení pro novou stavbu.

[29] Požadavek na nerozšiřování zástavby na pozemcích stěžovatelky s ohledem na ochranu životního prostředí v souvislosti s chráněnými územími (CHKO Železné hory, blízké přírodní rezervace) také není v konkrétním případě silným důvodem. Jak uvedl již krajský soud, Agentura ochrany přírody a krajiny, oddělení správa CHKO Železné hory ve svém sdělení žalobcům ze dne 6. 2. 2023 neměla žádné námitky proti zařazení pozemků stěžovatelky do zastavěného území. Naopak zmínila, že v případě zařazení těchto pozemků do plochy smíšené obytné - venkovské (SV) lze na nich předpokládat umístění rodinného domu v poloze, jak se nacházela nyní již zaniklá stavba zobrazená v těchto místech v katastrální mapě z roku 1874. Z pohledu ochrany přírody a krajiny tedy a priori zástavbě na pozemcích stěžovatelky nic nebrání. S tím, že samozřejmě konkrétní záměr bude muset být individuálně posouzen s ohledem na zájmy ochrany přírody a krajiny.

[30] V nyní posuzovaném případě zásah nelze ospravedlnit ani argumentem, že pořízení územně plánovací dokumentace představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu obce, a že jde tedy o politické rozhodnutí odpůrce. Odpůrce ve svém vyjádření k žalobě před krajským soudem výslovně uvedl, že jeho záměrem bylo při přípravě územního plánu plně zohlednit požadavky všech občanů, včetně stěžovatelky, avšak narazil na byrokracii dotčených orgánů státní správy, jejichž požadavky musel akceptovat. Z toho vyplývá, že spornou část územního plánu nelze hájit právem obce na samosprávu. Navíc, jak již zjistil krajský soud, tak není jasné, o jaké stanovisko státního orgánu by se v případě pozemků stěžovatelky mělo jednat. Agentura ochrany přírody a krajiny ani orgán ochrany zemědělského půdního fondu nic takového nepožadovaly.

[31] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v daném případě závažný zásah do vlastnického práva stěžovatelky nebyl vyvážen dostatečně silnými legitimními důvody. Došlo tedy k porušení práva na ochranu majetku stěžovatelky podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I.). Současně zrušil dle § 110 odst. 2 písm. b) soudního řádu správního napadenou část územního plánu odpůrce v rozsahu požadovaném stěžovatelem v petitu, tedy v části vymezení plochy „zeleně – soukromé a vyhrazené (ZS)“ na pozemcích parc. č. X a XA v katastrálním území Ch., a to dnem právní moci tohoto rozsudku (výrok II.).

[33] Jelikož Nejvyšší správní soud zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak část napadeného opatření obecné povahy, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá soudního řádu správního). Náklady řízení o návrhu a náklady řízení

o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem.

[34] Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 soudního řádu správního má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla úspěch stěžovatelka. Náleží jí tedy náhrada nákladů řízení, která bude vyplacena k rukám zástupce stěžovatelky do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

[35] Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplacených soudních poplatků ve výši 10 000 Kč (5 000 Kč za návrh a 5 000 Kč za kasační stížnost) a z nákladů na zastoupení advokátem. Advokát stěžovatelky v řízení učinil následující úkony:

- převzetí a příprava zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu)
- podání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu)
- podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu).

Výše nákladů na právní zastoupení včetně paušální náhrady hotových výdajů činí 15 210 Kč (§ 9 odst. 5 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna se podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025 při společném zastupování více osob u první osoby nekrátí. Advokát stěžovatelky není plátcem DPH. Celkem náhrada nákladů řízení činí 25 210 Kč.

[36] Navrhovatel a) nemá právo na náhradu nákladů řízení. Kasační stížnost nepodal, a tak ve věci neměl úspěch (shodně rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2025, čj. 9 As 241/2024-105, bod 68).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. ledna 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu