



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Petra Mikeše v právní věci žalobce (navrhovatele): **Ing. T. N.**, zast. Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem se sídlem Moravská 924/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Královehradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, a odpůrkyni: **obec Velké Svatoňovice**, se sídlem Velké Svatoňovice 68, Velké Svatoňovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2024, č. j. KUKHK-19711/UP/2024 (Hš), a o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Velké Svatoňovice, schváleného usnesením obce Velké Svatoňovice ze dne 20. 2. 2008, ve znění změn č. 1, 2 a 3, o kasační stížnosti žalobce (navrhovatele) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 1. 2025, č. j. 30 A 75/2024-127,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce (navrhovatel) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému ani odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Rtyně v Podkrkonoší (dále jen „stavební úřad“) zamítl žalobcovu/navrhovatelovu (dále jen „stěžovatel“) žádost o vydání společného povolení na stavbu *Novostavba rodinného domu* na pozemku parc. č. X v k. ú. M. Stavební úřad vycházel ze závazného stanoviska orgánu územního plánování, podle kterého je stavba nepřipustná, neboť je v rozporu s územním plánem odpůrkyně. Má být totiž umístěna v nezastavěném území v rozporu s funkčním využitím dané plochy (plocha určená k plnění funkce lesa).

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal stěžovatel odvolání, které mířilo i proti obsahu závazného stanoviska. Žalovaný si proto vyžádal od nadřízeného orgánu územního plánování jeho potvrzení nebo změnu. Nadřízený orgán územního plánování potvrdil, že stavba není v souladu s územním plánem. Žalovaný proto s odkazem na závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování shodně se stavebním úřadem uzavřel, že stěžovatelovu žádost je nutno zamítnout. V záhlaví označeným rozhodnutím pouze změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu v části týkající se ustanovení, na jehož základě byla žádost zamítnuta [namísto stavebním úřadem uvedeného § 94p odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žalovaný odkázal na § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád], a ve zbývající části prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Stěžovatel následně podal u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Současně podal návrh na zrušení části opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Tímto návrhem se domáhal zrušení územního plánu obce Velké Svatoňovice, schváleného zastupitelstvem obce Velké Svatoňovice 20. 2. 2008, ve znění změn č. 1, 2 a 3, v části, ve které nebyl stěžovatelův pozemek zahrnut do zastavěného území obce, a v části, ve které byl uvedený pozemek zahrnut do funkční plochy změny v krajině K1 s rozdílným způsobem využití *Plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa*.

[4] Krajský soud žalobu i návrh v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[5] Krajský soud připomněl důsledky procesní pasivity navrhovatele v průběhu pořizování opatření obecné povahy, které mají svůj význam i v případě incidenčního přezkumu územních plánů. Zdůraznil, že stěžovatel rozporuje, že jeho pozemek nebyl zahrnut do zastavěného území obce a že uvedený pozemek byl zařazen do plochy změny v krajině K1 s rozdílným způsobem využití *Plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa*. Tuto plochu změn vymezila změna č. 2 územního plánu, která nabyla účinnosti dne 10. 6. 2021 v souvislosti s požadavkem novely vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Územní plán nestanovil žádné podmínky pro využití ploch změn v krajině kromě těch, které jsou stanoveny pro plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa. Stěžovatelův pozemek nebyl zahrnut do zastavěného území obce již v územním plánu odpůrkyně přijatém v roce 2008. Již v tomto územním plánu byl uvedený pozemek zároveň zařazen do plochy s návrhovým funkčním využitím pro plochy lesní – pozemky určené k plnění funkcí lesa.

[6] Stěžovatel neuplatnil námitky ani připomínky v průběhu projednání změny č. 2 územního plánu, stejně tak stěžovatelův právní předchůdce neuplatnil námitky ani připomínky v průběhu projednání samotného územního plánu z roku 2008. Stěžovatel zároveň neuvedl žádné důvody, které by ospravedlňovaly tuto procesní pasivitu v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud proto omezil přezkum napadeného opatření obecné povahy na posouzení toho, zda navrhovatelem namítané vady mohou představovat závažné důvody pro zrušení (části) územního plánu. Takové závažné důvody neshledal. Stěžovatel zpochybňoval věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku. Uplatnil námitky mířící zejména vůči proporcionalitě přijatého řešení týkající se konkrétního pozemku (vhodnost zařazení pozemku do určité

pokračování

plochy, jeho historický účel nebo odlišné zařazení srovnatelných pozemků do zastavitelných ploch).

[7] Krajský soud uvedl, že pokud by stěžovatel uplatnil tyto námitky již v průběhu přijímání změny č. 2 územního plánu, či spíše pokud by tyto námitky uplatnil jeho právní předchůdce již v průběhu přijímání samotného územního plánu (s ohledem na skutečnost, že změna č. 2 fakticky nezavedla žádný nový regulativ vůči stěžovateli pozemku), bylo by povinností zastupitelstva odpůrkyně dané námitky náležitě vypořádat a soud by následně mohl přezkoumat zákonnost takového vypořádání. Jestliže však navrhovatel i jeho právní předchůdce byli pasivní, pak soud nemá co přezkoumávat. Zároveň nemůže nahrazovat činnost pořizovatele územního plánu a otázkou proporcionality přijatého řešení se podrobně zabývat jako první.

[8] Krajský soud dodal, že zvolená regulace pozemku v územním plánu se nemusí shodovat s tím, jak je daný pozemek veden v katastru nemovitostí. Stěžovatelem zmiňovaný rozpor proto sám o sobě nemůže založit nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Také v tomto případě se jedná o námitku, kterou měl stěžovatel (respektive jeho právní předchůdce) uplatnit primárně v průběhu projednávání územního plánu.

[9] Protože neshledal důvodným návrh na zrušení části územního plánu, zamítl krajský soud i žalobu proti rozhodnutí žalovaného, která se opírala pouze o důvody obsažené v návrhu na zrušení části územního plánu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Podle stěžovatele se měl krajský soud zabývat námitkou neproporcionality řešení přijatého v územním plánu, a to i přesto, že stěžovatel ani jeho právní předchůdce neuplatnili v procesu pořizování územního plánu námitky ani připomínky. Povinností krajského soudu bylo posoudit význam procesní pasivity stěžovatele s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu územního plánu s právními předpisy i při hodnocení přiměřenosti zásahu do stěžovatelských práv a povinností. Krajský soud se obsáhle věnoval pouze posouzení pasivity stěžovatele a jeho právního předchůdce a rozporem mezi funkčním využitím pozemku s údaji uvedenými v katastru nemovitostí, aniž by stěžovatel vůbec uplatnil takový návrhový bod. V rozsudku tak chybí vypořádání zbylých námitek uplatněných v návrhovém bodu.

[11] Krajský soud se vůbec nezabýval námitkou nezařazení stěžovatelova pozemku do zastavěného území, ani námitkou diskriminační povahy územního plánu. Tyto námitky stěžovatel dokládal přílohami, které prokazují, že v území jsou jiné pozemky, které byly na rozdíl od stěžovatelova pozemku do zastavitelných ploch zahrnuty na úkor zemědělského půdního fondu. Na stěžovateli pozemku historicky byla stavba pro bydlení a nyní slouží k rekreaci a odpočinku stěžovatelovy rodiny. I z tohoto důvodu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Pokud krajský soud uvedl, že stěžovatelova argumentace nemůže být úspěšná „z výše uvedených důvodů“, není zřejmé, jakou argumentaci má na mysli, ani z jakých důvodů nebyla úspěšná a v čem neúspěšnost spočívá.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkazuje na své vyjádření k žalobě a na rozhodnutí o odvolání. Ztotožňuje se s napadeným rozsudkem.

[13] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, podle které v napadeném rozsudku chybí vypořádání „zbylých žalobních námitek uplatněných v návrhovém bodu“, resp. podle které se krajský soud nevypořádal se všemi návrhovými body.

[16] K tomu NSS předesílá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Míra obecnosti (resp. konkrétnosti) kasační stížnosti předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20, a rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[17] V míře obecnosti, v jaké byla námitka nepřezkoumatelnosti uplatněna, NSS konstatuje, že krajský soud neopomněl vypořádat žádný z návrhových bodů, resp. přezkoumatelně vysvětlil, proč většinu návrhových bodů nemohl věcně posoudit. Proč měl za nedůvodné námitky, které bylo možno věcně vypořádat, krajský soud vysvětlil zejména v bodech 24 až 27 napadeného rozsudku. Zda krajský soud postupoval správně, pokud se nezabýval některými námitkami s odkazem na stěžovatelovu procesní pasivitu v průběhu pořizování územního plánu a jeho změny, není otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ale otázkou správnosti právního posouzení. Té se bude NSS věnovat níže.

[18] Z napadeného rozsudku je též zřejmé, z jakých důvodů neměl stěžovatelovu argumentaci za důvodnou (část III. rozsudku krajského soudu obsahující posouzení návrhu a žaloby), o jakou stěžovatelovu argumentaci se jednalo (viz zejména část II rozsudku, v níž krajský soud shrnul argumentaci účastníků řízení) i co neúspěšnost stěžovatelovy argumentace znamená (že je třeba návrh i žalobu zamítnout). Námitka nepřezkoumatelnosti tedy není důvodná.

[19] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud měl věcně vypořádat jeho návrhovou argumentaci týkající se proporcionality opatření obecné povahy.

[20] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stěžovatel ani jeho právní předchůdce nepodali v procesu pořizování územního plánu a jeho změny č. 2, která také reguluje stěžovatelův pozemek, námitky, popř. připomínky. Podle judikatury se navrhovateli brojícímu proti územnímu plánu přičítá procesní pasivita jeho právního předchůdce (rozsudky NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 21. 7. 2020, č. j. 10 As 169/2019-38, aj.).

[21] Z judikatury dále vyplývá, že jestliže navrhovatel (nebo jeho právní předchůdce) nepodal proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat pouze nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní

pokračování

veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38).

[22] Zároveň platí, že námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu nemůže věcně zabývat, neboť by tak poměřoval důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Koncepce soudního přezkumu opatření obecné povahy se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jenž má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (bod 9 rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, a zde citovaná judikatura). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, tak i v řadě odmítavých usnesení (ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19). Toto pravidlo se pak uplatní i v případě incidenčního přezkumu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140).

[23] S ohledem na shora uvedené proto krajský soud nijak nepochybil, pokud se za situace, kdy byl stěžovatel i jeho právní předchůdce v procesu pořizování pasivní, věcně nezabýval návrhovými body mířícími proti proporcionalitě územního plánu. Tato námitka není důvodná.

[24] Ze stejného důvodu krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud neprovedl stěžovatelem navrhované důkazy, které měly prokázat diskriminační charakter územního plánu, neboť tuto námitku nebylo možné ze shora uvedených důvodů věcně vypořádat. Provádění dokazování k této skutečnosti by proto bylo zjevně nadbytečné.

[25] Současně nelze vytýkat krajskému soudu ani to, že se podrobně zabýval právě stěžovatelovou pasivitou, neboť tato otázka byla stěžejní z hlediska rozsahu přezkumu napadeného opatření obecné povahy. Je také třeba zdůraznit, že stěžovatel v kasační stížnosti se závěry shora citované ustálené judikatury, ze které vycházel i krajský soud, nijak věcně nepolemizuje. Netvrdí ani, že by jím uplatněné námitky svou povahou neměřily právě proti proporcionalitě územního plánu.

[26] Krajský soud nepominul ani stěžovatelem zmiňovanou judikaturu, která připouští prolomení výše uvedených mezí soudního přezkumu opatření obecné povahy. Stěžovatel konkrétně poukazuje na rozsudek ze dne 6. 11. 2014, č. j. 4 As 141/2014-39. Ten plně vychází ze závěrů vyjádřených v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a na něj navazující judikatury. Rozšířený senát uvedl, co tvrdí též stěžovatel, tedy že *„procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních*

právech.“ Současně však doplnil, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nemůže být náhradkou opomenutí či liknavosti navrhovatele, neboť věcné spory o využití území „zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít. [...] pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).“ (důraz přidán).

[27] V rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023-31, pak NSS konstatoval, že „v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy [v rámci tvrzených návrhových bodů, pozn. NSS] pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku“.

[28] Z judikatury tedy plyne, že navrhovatel v případě pasivity při pořizování územního plánu může být u soudu úspěšný pouze výjimečně, a to buď (i) pokud jeho procesní pasivita vyplývala ze závažných subjektivních či objektivních okolností anebo (ii) pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Tyto důvody totiž převáží nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v územním plánem přijaté úpravy (kromě shora uvedených dále rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, bod 44, rozsudek ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, body 17 až 18, nebo rozsudek ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59).

[29] Krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval tím, zda stěžovateli bránily v uplatnění námitek (připomínek) okolnosti, které by ospravedlňovaly jeho procesní pasivitu (bod 20 napadeného rozsudku). Žádné však neshledal. K tomu musí NSS zdůraznit, že stěžovatel v žalobě a ani nyní v kasační stížnosti netvrdil ani nedoložil, proč byl on či jeho právní předchůdce v procesu pořizování územního plánu pasivní.

[30] Krajský soud se zabýval též tím, zda stěžovatelem namítané vady jsou takového rázu, že by mohly představovat závažné důvody pro zrušení (části) územního plánu. Ani v tomto ohledu však žádné závažné důvody neshledal. Zdůraznil, že stěžovatel v řízení hájí svá soukromá práva a zpochybňuje řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku (body 20 a 21 napadeného rozsudku). Krajský soud tedy vycházel z toho, že stěžovatel neuplatnil žádné námitky týkající se případných procesních pochybení odpůrkyně při pořizování územního plánu ani námitky rozporu s hmotným právem či důležitými veřejnými zájmy. Stěžovatelovu procesní pasivitu tak krajský soud zohlednil ve vztahu k řádně uplatněným námitkám a v souladu se shora citovanou judikaturou dospěl k závěru, že tyto námitky nelze věcně vypořádat.

pokračování

[31] NSS tedy neshledal důvodnou ani námitku, podle které krajský soud nepřihlížel k individuálním okolnostem případu a neposuzoval význam procesní pasivity z hlediska možného rozsahu soudního přezkumu.

[32] Pokud stěžovatel namítá, že neuplatnil námitku rozporu stanoveného funkčního využití s údaji vedenými v katastru nemovitostí, nemá pravdu. Na s. 4 v odstavci druhém žaloby (návrhu) výslovně namítal, že jeho pozemek byl zahrnut do lesních ploch, což je v rozporu s tím, o jaký druh pozemku se jedná podle katastru nemovitostí (ostatní plocha). Krajský soud proto nepochybil, pokud se v odůvodnění napadeného rozsudku věnoval i této otázce.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému ani odpůrkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly. NSS jim proto 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 21. ledna 2026

Pavel Molek
předseda senátu