



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatelky: **A. K.**, zast. A. K., proti odpůrci: **město Šlapanice**, se sídlem Masarykovo náměstí 100/7, Šlapanice, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem, se sídlem Hoppova 880/18, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **T. H.**, zast. Mgr. Vojtěchem Sklenářem, advokátem, se sídlem Malá stránka 318/1, Velké Meziříčí, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Šlapanice vydaného dne 15. 6. 2022, v rozsahu plochy č. Y, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2025, č. j. 63 A 3/2023-134,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Osoba zúčastněná na řízení ani navrhovatelka **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatelka vlastní pozemek p. č. XA v katastrálním území Š. u B., obci Š., který byl v dosavadním územním plánu z roku 1997 součástí plochy R – zóna sportu a rekreace. Odpůrce však vydal v roce 2022 nový územní plán, v němž je pozemek navrhovatelky nově zahrnut v ploše č. Y s funkčním využitím Z – zeleň městská, ačkoliv navrhovatelka žádala, aby na něm byla vymezena plocha CS – sport a pohybové aktivity. Takový způsob regulace

by obsahově navazoval na předchozí územní plán a umožňoval by jí vybudovat sportovní centrum.

[2] Z tohoto důvodu se navrhovatelka u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení územního plánu v části, kterou vymezil plochu č. Y s funkčním využitím Z – zeleň městská. Součástí plochy č. Y je také pozemek p. č. XB, který je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 11. 2023, č. j. 63 A 3/2023-86, návrhu v plném rozsahu vyhověl, neboť shledal, že územní plán je v napadené části nepřezkoumatelný. Na základě kasační stížnosti odpůrce však Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2025, č. j. 2 As 8/2024-41).

[4] Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu v části týkající se věcné legitimace navrhovatelky nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Z rozsudku totiž nebylo zřejmé, z jakých důvodů měl krajský soud za to, že navrhovatelka je věcně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu v rozsahu celé plochy č. Y. Tato plocha totiž nezahrnuje pouze pozemek navrhovatelky, ale i pozemky ve vlastnictví jiných osob. Dále se Nejvyšší správní soud neztotožnil s krajským soudem v tom, že by územní plán byl nepřezkoumatelný (tyto pasáže však nejsou v nynějším řízení důležité).

[5] Krajský soud následně v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl. Dospěl k závěru, že navrhovatelka je věcně legitimována pouze ohledně pozemku v jejím vlastnictví, nikoliv ve vztahu k celé ploše č. Y. Proto neshledal důvod, aby se zabýval plochou č. Y jako celkem. V reakci na rozsudek NSS č. j. 2 As 8/2024-41 posoudil proporcionalitu přijatého řešení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelky (tj. v rozsahu pozemku p. č. XA). Územní plán v testu proporcionality obstál (tyto pasáže však nejsou v nynějším řízení důležité).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel uvedl, že přímo z napadeného rozsudku vyplývá, že změna regulace zasahuje do jeho vlastnického práva podobně jako u navrhovatelky, a proto má aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti. Dodal, že od Městského úřadu Šlapanice již dne 18. 11. 2021 a 20. 5. 2022 obdržel závazná stanoviska k povolení záměru „*Sportovní a rekreační zařízení ve Š.*“ na svém pozemku a dne 17. 5. 2022 vydalo Povodí Moravy s.p. stanovisko, že tento záměr je možný.

[8] Dále má stěžovatel za to, že krajský soud řádně neprovedl test proporcionality, neboť dostatečně nezohlednil řadu klíčových skutečností a důkazů. Poukázal přitom jak na zásah do svého vlastnického práva, tak na zásah do vlastnického práva navrhovatelky.

pokračování

[9] Odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Stěžovatel brojí proti rozsudku, který se ho nedotkl na veřejných subjektivních právech. Krajský soud se sice vyjadřoval k ploše, jejíž součástí je i pozemek stěžovatele, činil tak však pouze v rozsahu věcné legitimace navrhovatelky. Není možné, aby stěžovatel rozšiřoval předmět řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že kasační stížnost obsahuje všechny náležitosti stanovené v § 106 odst. 1 s. ř. s., byla podána včas, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Kasační stížnost je přípustná i ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z důvodu nezhodnocení zásahu do jeho vlastnického práva a nesprávné posouzení proporcionality územního plánu, což jsou otázky, jimiž se Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku nezabýval (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24-26). Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že jakožto osoba zúčastněná na řízení je oprávněn podat kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, což ovšem neznamená, jak bude vysvětleno níže, že by v ní mohl uplatnit libovolné námitky. Je třeba mít na zřeteli, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozsudek krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS), takže důvody kasační stížnosti musí směřovat proti jeho důvodům. Stěžovatel, jenž byl v řízení před krajským soudem v postavení osoby zúčastněné na řízení, nemůže kasační stížnost koncipovat způsobem, jako by podával návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Krajský soud v bodě 34 napadeného rozsudku jasně uvedl, že navrhovatelka je věcně legitimována pouze ve vztahu ke svému pozemku, a proto se nezabýval plochou č. Y jako celkem. Jinými slovy se krajský soud nezabýval pozemky, které jsou sice součástí plochy č. Y, avšak nejsou ve vlastnictví navrhovatelky. To je případ právě pozemku stěžovatele.

[14] Stěžovatel namítá, že se řízení aktivně účastnil. Krajský soud sice zmínil, že se stěžovatel ztotožnil s navrhovatelkou, ale při hodnocení proporcionality územního plánu neprovedl samostatné posouzení dopadů do jeho práv. Bylo přitom povinností soudu vyhodnotit zásah do všech dotčených veřejných subjektivních práv.

[15] Nejvyšší správní soud nicméně neshledal, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný z důvodu absence posouzení proporcionality napadené části územního plánu (plochy č. Y) ve vztahu k právům stěžovatele. Stěžovateli v řízení před krajským soudem náleželo postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť splnil podmínky upravené

v § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. Je totiž vlastníkem pozemku zahrnutého v ploše č. Y, přičemž navrhovatelka se domáhala zrušení opatření obecné povahy v části vymezené touto plochou. Od vymezení předmětu soudního řízení, které bylo plně v dispozici navrhovatelky a jež bylo určující pro stanovení okruhu osob zúčastněných na řízení, je nicméně třeba rozlišovat rozsah věcné legitimace navrhovatelky. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud navrhovatelka postrádá ve vztahu k (části) předmětu řízení věcnou legitimaci, tj. není jím přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech, je to důvodem pro zamítnutí návrhu na zrušení části opatření obecné povahy (v odpovídajícím rozsahu) bez dalšího, tj. aniž by se soud zabýval důvodností argumentace uplatněné v návrhu (viz rozsudky ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016-39, zejména body 16, 24, 27 a 28, ze dne 30. 11. 2017, č. j. 3 As 148/2016-88, a ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 As 218/2018-86). V situaci, kdy krajský soud shledal, že věcná legitimace navrhovatelky je vzhledem k uplatněným tvrzením a zjištěným skutečnostem omezena pouze na pozemek, který je v jejím vlastnictví, postupoval správně, jestliže její návrhové body vypořádal právě jen ve vztahu k pozemku p. č. XA. Je třeba doplnit, že stěžovatel v kasační stížnosti námitku proti závěru krajského soudu o rozsahu věcné legitimace navrhovatelky neuplatnil.

[16] Skutečnost, že se stěžovatel řízení (aktivně) účastnil jako osoba zúčastněná na řízení a domáhal se v něm ochrany svých veřejných subjektivních práv, nemění nic na tom, že z hlediska rozsahu soudního přezkumu je určující toliko věcná legitimace navrhovatelky, která byla „pánem sporu“. Chtěl-li stěžovatel dosáhnout přezkumu územního plánu z důvodu zásahu spočívajícího ve změně funkčního využití svého pozemku, nic mu nebránilo, aby sám podal návrh na zrušení příslušné části územního plánu. Nedostatek vlastní procesní aktivity nemůže stěžovatel obcházet tím, že v řízení o návrhu jiného vlastníka uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení (viz rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 As 106/2021-48, bod 14).

[17] Pro úplnost lze poznamenat, že krajský soud sice v napadeném rozsudku uvedl, že územní plán zasahuje do práv stěžovatele podobně jako do práv navrhovatelky, na což poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. Je nicméně třeba zdůraznit, že toto hodnocení je obsaženo v části shrnující obsah vyjádření samotného stěžovatele (viz bod 9 napadeného rozsudku), nejedná se o závěr soudu. Z vlastního hodnocení soudu naopak vyplývá, že zásah do práv stěžovatele vůbec neposuzoval, což je s ohledem na výše popsany kontext pochopitelné.

[18] Zbývající kasační námitky lze rozčlenit do dvou okruhů. Stěžovatel primárně klade důraz na to, že napadená část územního plánu ho nepřiměřeným způsobem zkracuje na jeho vlastnickém právu k pozemku p. č. XB. Druhý okruh námitek se týká zásahu do vlastnického práva navrhovatelky k jejímu pozemku p. č. XA. Je současně třeba upřesnit, že z hlediska obsahového se oba okruhy námitek překrývají, neboť stěžovatel začasté uvádí, že nebyly vypořádány námitky navrhovatelky a stěžovatele nebo že bylo zasaženo do práv navrhovatelky a stěžovatele apod. Konkrétně stěžovatel vytýká odpůrci i krajskému soudu, že dostatečně neposoudili přiměřenost územního plánu, pokud jde o vymezení plochy č. Y jako plochy zeleně, ve vztahu k vlastnickému právu vlastníků pozemků, a v tomto ohledu dospěli k nesprávným závěrům. Výhrady má též k tomu, že krajský soud nepřijal

pokračování

odpovídající závěry z provedeného dokazování, zejména pokud jde o podobu investičního záměru stěžovatele a míru jeho rozpracovanosti.

[19] První okruh námitek, které stěžovatel odvozuje od zásahu do svých veřejných subjektivních práv v důsledku změny funkčního využití svého pozemku p. č. XB, se míjí s důvody napadeného rozsudku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, krajský soud se zásahem do práv (ať již navrhovatelky, či stěžovatele) způsobeného změnou funkčního využití stěžovatelova pozemku nezabýval pro nedostatek věcné legitimace navrhovatelky. Již jen z tohoto důvodu nemusel krajský nijak podrobněji zohledňovat stěžovatelem předložené důkazy, které se týkají právě zásahu do jeho vlastnického práva.

[20] Z uvedeného vyplývá, že kasační námitky související se změnou funkčního využití stěžovatelova pozemku nesměřují proti důvodům napadeného rozsudku. Tento okruh námitek nelze podřadit pod žádný z důvodů kasační stížnosti vymezených v § 103 odst. 1 s. ř. s., a je proto nepřipustný podle § 104 odst. 4 s. ř. s. (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 Afs 378/2018-43, nebo č. j. 9 As 106/2021-48).

[21] Vedle nepřiměřenosti zásahu do svého vlastnického práva namítá stěžovatel také nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva navrhovatelky (druhý okruh námitek). Touto argumentací tedy stěžovatel napadá rozsudek v části, v níž krajský soud nevyhověl návrhu na zrušení plochy č. Y v rozsahu pozemku navrhovatelky (p. č. XA) z důvodu, že omezení vlastnického práva navrhovatelky obstálo v testu proporcionality.

[22] Stěžovatel nicméně netvrdí, že by způsob regulace navrhovatelčina pozemku územním plánem jakkoliv zasahoval do jeho veřejných subjektivních práv. Netvrdí ani, že by jeho pozemek byl s pozemkem navrhovatelky jakkoliv (zejména faktickým či zamýšleným způsobem využití) provázán. Argumentace stěžovatele tak v této části směřuje k ochraně veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Stěžovatel však nemůže svojí kasační stížností hájit práva jiné osoby a osvojovat si její případné námitky (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Navrhovatelka mohla sama podat proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ovšem neučinila tak. Ani tímto okruhem námitek se proto Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť stěžovateli nenáleží (není legitimován k jejich uplatnění).

[23] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nemohl věcně posoudit námitky zpochybňující přiměřenost územního plánu, neprovedl stěžovatelem předložené důkazy. Závěrem lze zopakovat, že stěžovatel nebyl dostatečně bdělý při ochraně svých veřejných subjektivních práv, neboť rezignoval na podání vlastního návrhu na zrušení části územního plánu a chybně spoléhal na úspěch navrhovatelky v jí zahájeném řízení, jehož rámec je ovšem nutně omezen rozsahem její věcné legitimace. Následky této nevhodné procesní taktiky jdou tak plně na jeho vrub.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nedosáhl procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. To platí i pro navrhovatelku, kterou stěžovatel svojí kasační stížností podporoval, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009-242, č. 2020/2010 Sb. NSS). Odpůrci, jenž byl procesně úspěšný, nevznikly v řízení o kasační stížnosti náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost. Náklady na zastoupení advokátem nelze mít v jeho případě za účelně vynaložené (a proto mu soud jejich náhradu nepřiznal), neboť odpůrce jakožto obec s rozšířenou působností, která je orgánem územního plánování, je dostatečně odborně vybaven k tomu, aby hájil svá práva v řízení prostřednictvím svých zaměstnanců (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 3061/17).

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

V Brně dne 27. ledna 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu