



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelů: **a) P. M., b) J. M.**, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2, proti odpůrkyni: **obec Čachotín**, sídlem Čachotín 77, zastoupená JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 12. 2024, č. j. 30 A 72/2024 - 145,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Lubomíra Málka, advokáta.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatelé podali dne 17. 10. 2024 u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „*krajský soud*“) návrh na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Čachotín, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 23. 11. 2023, které nabylo účinnosti dne 9. 12. 2023 (dále jen „*změna územního plánu*“ nebo „*opatření obecné povahy*“).

[2] Navrhovatelé uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemku parc. č. X v k. ú. Č. (dále jen „*pozemek*“), který byl změnou územního plánu nově zahrnut do plochy přestavby P4. Navrhovatelé nesouhlasili s vymezením plochy P4 jako plochy přestavby, protože dle jejich názoru pro to nebyly splněny zákonné podmínky a odpůrkyně svůj postup řádně neodůvodnila. Navíc navrhovaná plocha přestavby má nelogický tvar a uspořádání. Dále navrhovatelé poukázali na skutečnost, že zasedání zastupitelstva odpůrkyně, na kterém bylo opatření obecné povahy schváleno, nebylo řádně svoláno, jelikož jeho konání bylo oznámeno v rozporu se zákonem pouze 6 dní předem.

[3] Krajský soud návrh rozsudkem ze dne 17. 12. 2024, č. j. 30 A 72/2024 - 145, jako nedůvodný zamítl.

[4] Krajský soud ve svém rozsudku nejprve zdůraznil zásadu zdrženlivosti při soudním přezkumu územních plánů obcí. Tvorba územního plánu je dle krajského soudu výrazem práva obce na samosprávu. Obec má široký prostor k rozhodování o tom, jakým způsobem bude její území rozvíjeno, a soud do těchto úvah může zasáhnout jen v případech závažných pochybení v procesu přijímání opatření obecné povahy nebo excesů z pohledu věcného řešení. Soud také neposuzuje územní plán v plné šíři, ale jen v rozsahu námitek uplatněných navrhovateli.

[5] Krajský soud shrnul, že není sporu o tom, že pozemek ve vlastnictví navrhovatelů byl již v Územním plánu Čachotín (účinném od 24. 9. 2020) součástí zastavěného území, přičemž byl zařazen do ploch přestavby. Šlo konkrétně o plochu přestavby P1 a plochu přestavby P2. V ploše přestavby P2 se nacházela většina výměry pozemku s tím, že její větší část byla zařazena do funkční plochy „*SV – Plochy smíšené obytné venkovské*“ (dále jen „*funkční plocha SV*“). Menší část (označovaná v průběhu řízení před krajským soudem jako „*východní část pozemku*“) byla zařazena do funkční plochy „*ZO – zeleň ochranná a izolační*“. Další část pozemku (označovaná v řízení před krajským soudem jako „*jižní část pozemku*“) se pak nacházela v ploše přestavby P1 s tím, že byla zařazena do funkční plochy „*VD – Výroba a skladování – drobná výroba a výrobní služby*“. Napadenou změnou územního plánu pak došlo ke změně v tom smyslu, že východní a jižní část pozemku se staly součástí přestavbové plochy P4 a byly zařazeny do funkční plochy SV. Zbývající část pozemku zůstala v přestavbové ploše označené jako P2 a oproti Územnímu plánu Čachotín se nezměnilo ani její zařazení do funkční plochy SV.

[6] Krajský soud dále zdůraznil, že předmětem jeho přezkumu může být pouze obsah změny územního plánu, nikoliv obsah Územního plánu Čachotín. Pokud tedy v Územním plánu Čachotín byla část pozemku zahrnuta do přestavbové plochy P2 a funkční plochy SV, a na těchto skutečnostech se změnou územního plánu nic nezměnilo, nemůže být tato skutečnost nyní předmětem soudního přezkumu. Jím tak může být teoreticky toliko východní a jižní část pozemku, u nichž došlo změnou územního plánu ke shora popsáním změnám oproti původnímu znění Územního plánu Čachotín.

[7] Navrhovatelé při jednání u krajského soudu uvedli, že se cítí ve svých právech dotčeni změnou funkčního zařazení východní a jižní části pozemku. K ní mělo dojít právě v souvislosti s dostatečně neodůvodněným zařazením východní a jižní části pozemku do – dle jejich mínění nové – přestavbové plochy P4. Krajský soud však nesouhlasil s názorem navrhovatelů, že východní a jižní část pozemku byla změnou územního plánu zařazena do nové přestavbové plochy. Podle krajského soudu nebylo pochyb o tom, že již Územní plán Čachotín jak východní část pozemku (přestavbová plocha P2), tak jižní část pozemku

pokračování

(přestavbová plocha P1) do ploch přestavby zařadil. Již tehdy tedy shledal pro takový postup dostatek důvodů. Odůvodnění Územního plánu Čachotín ohledně dané problematiky již krajský soud přezkoumat nemohl. Krajský soud dodal, že z předložených podkladů neplyne, že by navrhovatelé svého času se zařazením pozemku do ploch přestavby nesouhlasili. Celý pozemek, včetně jeho východní a jižní části, tak byl v ploše přestavby již v Územním plánu Čachotín; na tom se změnou územního plánu nic nezměnilo.

[8] Ke změně oproti původnímu znění Územního plánu Čachotín došlo napadeným opatřením obecné povahy pouze v tom, že východní a jižní část pozemku se již nenachází v přestavbových plochách označených jako P1 a P2, ale nachází se v přestavbové ploše označené jako P4. Tu však není možno považovat za novou – na celé její ploše se již v Územním plánu Čachotín nacházela rovněž plocha přestavby, pouze nesla jiné označení. U východní a jižní části pozemku k žádnému dotčení nebo zkrácení práv navrhovatelů nedošlo. Takovou potenci změna v označení přestavbových ploch (formální vznik plochy přestavby P4) vůbec mít nemohla, neboť o tom základním, tedy že pozemek bude zařazen do ploch přestavby, bylo rozhodnuto již v Územním plánu Čachotín. Proti této skutečnosti navrhovatelé nebrojili ani tehdy, ani teď; předchozí zařazení pozemku do plochy přestavby jim vyhovovalo. Potenciál zásahu do práv žalobců má fakticky pouze změna konkrétních regulativů nově vymezené plochy přestavby na dotčených částech pozemku. Navrhovatelé se tak v podstatě snaží „dohnat“ absenci své námitky proti návrhu změny územního plánu.

[9] Krajský soud se rovněž vyslovil k otázce nároků na kvalitu odůvodnění toho kterého řešení přijatého v územním plánu za situace, kdy proti němu nebyla v procesu přípravy a přijímání (nebo jeho změny) vznesena námitka. Dle krajského soudu je v takovém případě pochopitelné, že na odůvodnění konkrétního řešení nelze klást takové nároky jako v situaci, kdy je proti navrhovanému opatření obecné povahy námitka podána, a kdy na takovou námitku musí pořizovatel reagovat formou rozhodnutí o námitce (na odůvodnění takového rozhodnutí pak lze klást požadavky plynoucí z § 68 odst. 3 správního řádu obdobně jako na jakémkoliv jiné rozhodnutí správního orgánu). Krajský soud přitom odkázal na textovou část odůvodnění změny územního plánu, konkrétně na bod 8.4., který se věnuje přímo přestavbové ploše označené jako P4. Zde odpůrkyně uvedla důvody, které ji vedou k závěru o neperspektivnosti dosavadní regulace.

[10] K námitce týkající se nezákonnosti procesu přijetí změny územního plánu pak krajský soud uvedl, že případné pochybení nemělo vliv na zákonnost ani správnost napadeného opatření obecné povahy.

## II. Shrnutí kasační stížnosti, vyjádření odpůrkyně a reakce stěžovatelů

[11] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále *stěžovatelé*) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Stěžovatelé uvádějí, že nesouhlasí se závěry krajského soudu, jak byly přiblíženy výše v odst. [8]. Podle jejich názoru totiž odpůrkyně vymezením plochy P4 obešla zákon a tuto novou plochu vymezila jen proto, aby mohla změnit druh funkční plochy pouze na části pozemku navrhovatelů. Tím zřejmě chtěla „dohnat“ svůj postup při pořizování samotného Územního plánu Čachotín a dodatečně změnit druh funkční plochy. Odpůrkyni nic nebránilo v tom, aby změnou územního plánu pouze změnila druh funkční plochy – rozhodla se však postupovat tak, že nově vymezila novou plochu přestavby P4, ovšem v rozporu se zákonem.

[13] Odpůrkyně vymeziila v územním plánu plochy přestavby a učinila „*tak jistě z nějakého důvodu*“. Existenci plochy přestavby je třeba chápat jako zdůraznění potřeby změny v regulovaném území v souvislosti s jeho nevyhovujícím stávajícím stavem. Důsledkem vymezení určité plochy jako plochy přestavby je z povahy věci určitá změna regulace území, u níž nelze zásah do práv vlastníka pozemku *a priori* vyloučit, na což nemá vliv ani skutečnost, zda se jedná o plochu přestavby ve smyslu stavebních předpisů. Odpůrkyně v odůvodnění změny územního plánu uvedla, že plocha P4 se nachází na území bývalého zemědělského areálu, který se jeví jako neperspektivní. Hlavním důvodem vymezení této plochy je snaha areál transformovat a předejít tak vzniku chátrajícího zbořeniště. Situace na místě samém se však nijak od přijetí Územního plánu Čachotín nezměnila. Proto nosný důvod pro vymezení plochy přestavby, tedy snaha o transformaci areálu bývalého zemědělského družstva, musel existovat i v době pořízení samotného Územního plánu Čachotín. Nedává tedy žádný smysl, aby ze stejného důvodu učinila odpůrkyně tak zásadní změnu v plochách přestavby a vymeziila zde nově plochu P4, která navíc má jiné funkční využití než ostatní plochy přestavby.

[14] Stěžovatelé namítají, že argumentace krajského soudu, že materiálně nedošlo ke změně v území, tedy že v daném území již byly vymezeny plochy přestavby, by mohla obstát pouze v případě, že by se původní plochy P1 a P2 nějakým způsobem pouze měnily co do rozlohy, tvaru či zařazení do funkčních ploch. K tomu však v tomto případě objektivně nedošlo a plocha P4 je zkrátka novou plochou přestavby. S tím se tak pojí určité povinnosti, které měla odpůrkyně splnit při pořizování změny územního plánu. Stěžovatelé nebrojili proti tomu, jak byly vymezeny plochy přestavby v Územním plánu Čachotín, ale proti tomu, jak byla nově vymezena plocha P4. Krajský soud se tedy nemusel zabývat tím, že může přezkoumávat pouze obsah změny územního plánu, nikoli samotný původní Územní plán Čachotín. Plocha P4 je jak po formální, tak i materiální stránce novou plochou přestavby, protože má jiný tvar, jinou rozlohu a evidentně i jiné důvody, proč byla vymezena. Proto argumentace, že nedošlo k dotčení nebo zkrácení práv u stěžovatelů, neobstojí. Odpůrkyně měla při vymezení nové plochy přestavby P4 postupovat v souladu se zákonem a zejména řádně vysvětlit, proč tuto plochu vymezuje.

[15] Odpůrkyně dle stěžovatelů v odůvodnění změny územního plánu uvedla, že plocha P4 se nachází v místě bývalého zemědělského areálu, který se jeví jako neperspektivní. Hlavním deklarovaným důvodem vymezení této plochy je snaha areál transformovat a předejít tak vzniku chátrajícího zbořeniště. Podle názoru stěžovatelů takto strohé odůvodnění nemůže obstát, protože odpůrkyně vůbec nepopsala onen nevyhovující stávající stav, jeho charakteristiku a konkrétní projevy tvrzeného nedostatku perspektivy. Z napadeného opatření obecné povahy se tak vůbec nepodává materiální povaha plochy přestavby, která musí z jeho odůvodnění bezpodmínečně vyplývat. Odpůrkyně neuvádí, jak konkrétně je plocha P4 znehodnocena a proč by náprava tohoto fiktivního znehodnocení musela mít podobu výstavby na takto vymezeném území. Tyto skutečnosti z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nevyplývají, pročez nemůže v tomto rozsahu dále obstát. Krajský soud však tento deficit vůbec nezohlednil.

[16] Stěžovatelé dále uvedli, že tvar plochy P 4 zcela určitě není logický, protože nijak nenavazuje na okolní zástavbu ani na okolní plochy (například na plochu P1), které mají jiné využití a jiné regulativy. Navíc předvídaný pás zeleně prochází středem zemědělského areálu a postrádá jakýkoli smysl.

pokračování

[17] Stěžovatelé též odmítají závěr krajského soudu, že pokud nepodali námitky proti změně územního plánu, nemusí být odůvodnění této změny detailní a postačí pouze shrnutí esenciálních důvodů zvoleného postupu. Pokud totiž podle stěžovatelů změna územního plánu vymezovala nově plochu přestavby P4, ačkoli v daném územním plánu již byly vymezeny plochy P1 a P2, pak tím spíše mělo být odůvodnění podrobné. Odpůrkyně tak měla vysvětlit, proč je nutné vymezit novou plochu P4, ačkoli přestavbové plochy byly vymezeny již v Územním plánu Čachotín a situace na místě samém se od doby jeho vydání nijak nezměnila.

[18] Podle stěžovatelů krajský soud uvedl, že možnost soudního přezkumu tvrzení směřujícího proti nezákonnosti opatření obecné povahy sice není podmíněna podáním námitky proti návrhu takového opatření obecné povahy, nicméně zásadním předpokladem úspěšnosti v soudním řízení je důvodné tvrzení o zkrácení práv navrhovatelů. Krajský přitom soud takové tvrzení nenalezl. K tomu stěžovatelé namítají, že z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, vyplývá, že: *„Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“* Ať již tedy krajský soud hodnotil tvrzení stěžovatelů o dotčení jejich práv jakýmkoli způsobem, nezbavovalo jej to povinnosti posoudit zákonnost změny územního plánu ze všech hledisek uvedených v citovaném usnesení rozšířeného senátu. Této povinnosti však krajský soud nedostal. Krajský soud tedy nehodnotil, jak změna územního plánu zasáhla do vlastnického práva stěžovatelů, ani zda vymezení nové plochy přestavby P4 je ústavně legitimní a je opřené o zákonné cíle a důvody. Krajský soud konečně ani nehodnotil, zda změna územního plánu a nová plocha přestavby P4 představuje to nejšetrnější řešení, které ještě povede rozumně k zamýšlenému cíli, ani zda se nejedná o libovůli. Právě libovůle je něco, čím se měl krajský soud zvláště zabývat, pokud byla vymezena nová plocha přestavby P4 za situace, kdy Územní plán Čachotín vymezil plochy přestavby P1 a P2 a stav na místě samém se nijak nezměnil (natož pak do té míry, aby tím byla odůvodněna potřeba vymezení nové plochy přestavby P4).

[19] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelé rozdělení plochy přestavby na více částí, zejména na část P4, považují za zásadní změnu v plochách přestavby a tvrdí, že plocha P4 je fakticky novou plochou přestavby. Odpůrkyně je toho názoru, že při posuzování těchto otázek je primárně potřeba posuzovat dopady změny územního plánu na práva vlastníků pozemků, zde stěžovatelů. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V tomto případě rozdělení plochy přestavby na více částí na práva stěžovatelů jako vlastníků daného pozemku nemá vliv. Jejich pozemek byl do plochy přestavby zařazen před změnou územního plánu i po ní. Dále odpůrkyně dodala, že podrobné odůvodnění vymezení plochy přestavby bylo součástí původního Územního plánu Čachotín. Toto opatření obecné povahy ale není předmětem stávajícího soudního přezkumu. Odpůrkyně proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítla.

[20] Stěžovatelé na vyjádření odpůrkyně reagovali replikou, v níž setrvali na svých dosavadních argumentech o účelovosti a libovůli změny územního plánu a také

o nepřiléhavosti názoru odpůrce o tom, že práva stěžovatelů nejsou změnou reálně dotčena. Opět uvedli, že změna územního plánu nejsou dostatečně odůvodněná, resp. že není logická. Podle stěžovatelů dochází k zásahu do jejich vlastnických práv.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] 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.).

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

[23] Nejvyšší správní soud k věci předesílá, že jeho ustálená judikatura zdůrazňuje, že kasační stížnost představuje opravný prostředek směřující proti napadenému rozhodnutí krajského soudu. Důvody kasační stížnosti proto musí směřovat právě proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum tohoto soudního rozhodnutí (tato skutečnost vyplývá sama o sobě již z § 102 s. ř. s.; z judikatury Nejvyššího správního soudu lze v tomto směru odkázat např. na rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, odst. [12], nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, odst. [140]). Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn nahrazovat stěžovatelův projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat místo něj možné vady napadeného soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, či usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[24] K otázce kvality důvodů kasační stížnosti rovněž existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je stěžovatel povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným. Stěžovatel je rovněž povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti [k tomu srov. zejména již starší rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, který byl sice přijat výslovně ve vztahu ke kvalitě žalobních, nikoliv kasačních důvodů, ovšem dle navazující ustálené judikatury není důvod činit jakékoliv rozdíly mezi nároky na žalobní (návrhové) a kasační námítky – srov. z poslední doby např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2023, č. j. 9 Afs 172/2022 - 53, odst. [6]].

[25] Na základě výše předestřené právního rámce Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je odůvodněna poměrně kusým způsobem a nedává prostor pro hlubší posuzování nastolených otázek, přičemž navíc dostatečně nezohledňuje vlastní rozhodovací důvody krajského soudu.

[26] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají, že se krajský soud dostatečně intenzivně nezabýval tvrzenou nezákonností napadené změny územního plánu. Krajský soud ovšem námítky stěžovatelů řádně posoudil, byť při věcném přezkumu změny územního plánu správně přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatelé neuplatnili vůči návrhu změny územního plánu v době přijímání této změny žádné námítky. Tato skutečnost měla vliv na podobu a míru vypořádání návrhových námitek stěžovatelů týkajících se údajně nedostatečného odůvodnění změny územního plánu i její proporcionality. Omezenost soudního přezkumu

pokračování

v tomto ohledu respektovala judikaturní závěry a nelze ji zaměňovat s nedostatečným vypořádáním návrhové argumentace.

[27] Ke konstatování uvedenému v odst. [26] Nejvyšší správní soud ve smyslu příslušné prejudikatury dodává, že nepodali-li stěžovatelé proti návrhu změny územního plánu námítky, pak se krajský soud mohl jen velmi omezeně zabývat otázkou, zda je regulace daná touto změnou proporcionální ve vztahu k právní síře stěžovatelů. Z judikatury totiž plyne, že „zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. (...) Srov. rozsudky NSS z 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43; z 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29; z 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48; z 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113; z 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo z 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, odst. [18]). „[V]e všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námítky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší“ (odst. [19] rozsudku č. j. 9 As 65/2019 - 29).

[28] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle konstantní judikatury zdejšího soudu platí, že územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. To platí přesto, že nelze rezignovat na odůvodnění funkčního využití území, resp. jej nelze opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Hodnoty chráněné územním plánem musejí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. Zůstanou-li ovšem navrhovatelé bez objektivních důvodů v procesu pořizování územního plánu (nebo jeho změny) zcela pasivní, je nutno klást nižší nároky na jeho odůvodnění. Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní (tj. neuplatnil proti napadenému opatření obecné povahy včas námítky či připomínky). V takovém případě může být navrhovatel obecně úspěšný toliko s námítkami proti nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (za celou řadu rozhodnutí viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38, odst. [9]; viz také odst. [27] shora).

[29] Zdejší soud pro úplnost dodává, že z jeho rozsudku ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023 - 66, plyne, že výše popsané pravidlo, týkající se významu nepodání námítek na odůvodnění opatření obecné povahy a jeho následného soudního přezkumu,

by se mohlo překonat za situace, kdy „zásah do vlastnického práva by musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013 - 55, bod 36)“. Již zde ovšem kasační soud poznamenává, že daná věc není srovnatelná se situací „blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“, a to již z důvodu, že stěžovatelé takto intenzivní zásah ani žádným způsobem netvrdí.

[30] Krajský soud správně dovedl, že důvody pro přijetí změny územního plánu odpůrkyně (v kontextu skutečnosti, že stěžovatelé proti navrhované změně neuplatnili námitky) řádně a v dostatečné míře podrobnosti vysvětlila. Zde Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud odkazuje na bod 8.4 textové části odůvodnění změny územního plánu. V něm odpůrkyně ohledně vymezení nové přestavbové plochy P4, která se týká i pozemku stěžovatelů, uvedla, že tato plocha se nachází na pozemcích zemědělského areálu, jehož další zemědělské využití se jeví jako neperspektivní. Hlavním důvodem zařazení pozemků do této plochy přestavby tak je snaha zemědělský areál postupně transformovat a předejít tím vzniku chátrajícího zbořiště v podobě zemědělského brownfieldu. Dále se toto odůvodnění věnovalo vymezení tvaru plochy a odkazovalo na dodržení urbanistických zásad a cílů územního plánování tak, aby byly naplněny všechny pilíře udržitelného rozvoje území (viz odst. 65 a 67 napadeného rozsudku).

[31] Nejvyšší správní soud toto odůvodnění považuje za dostatečné, zejména s ohledem na opakovaně zmiňovanou skutečnost, že proti návrhu změny územního plánu stěžovatelé nepodali námitky. V souladu s krajským soudem také konstatuje, že není zřejmé, že by změnou územního plánu fakticky došlo k negativnímu zásahu do práv stěžovatelů, resp. že stěžovatelé žádný konkrétní zásah do svých práv stěžovatelé neuvedli (omezují se v podstatě toliko na „holé“ tvrzení o zásahu do práv v důsledku změny územního plánu).

[32] V kontextu již výše uvedeného Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Toto ustanovení, vztahující se na řízení o návrzích na zrušení opatření obecné povahy, je obdobou úpravy jiných typů řízení ve správním soudnictví. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá rozhodnutí *v mezích žalobních bodů*.

[33] Zásada vázanosti správních soudů důvody návrhu (žaloby) odráží účel a princip fungování správního soudnictví. Úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonnosti“ aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS, odst. [9]).

[34] Není proto povinností krajského soudu dále vyzývat navrhovatele (žalobce), aby svoji návrhovou (žalobní) argumentaci doplnili či zpřesnili, ani aby doplnili skutková tvrzení. Úlohou správního soudu není domýšlet za navrhovatele (žalobce) argumentaci ani odhadovat, jak byly jednotlivé námitky myšleny.

[35] Krajský soud se zabýval všemi námitkami, které stěžovatelé v návrhu na zrušení opatření obecné povahy vznesli. Není tedy chybou krajského soudu, že se podrobněji nezabýval zásahem do vlastnického práva stěžovatelů v případě, kdy oni sami žádný takový konkrétní zásah netvrдили a omezili se na zcela obecná tvrzení.

pokračování

[36] Stěžovatelé také naprosto obecně spekulují o tom, že odpůrkyně plochy přestavby vymeziila „jistě z nějakého důvodu“. Kladou si také otázku, co vedlo odpůrkyni k tomu, že po relativně krátké době od přijetí Územního plánu Čachotín znovu upravuje jiným způsobem přestavbové plochy. Stěžovatelé tvrdí, že odpůrkyně nepopsala, v čem byl dosavadní stav nevyhovující, a proč bylo nutné přistoupit ke změně, a to právě ve zvolené podobě. Stěžovatelé se též domáhají „komplexních úvah“ k přijatému řešení. Vyjadřují také domněnku, že zvoleným postupem odpůrkyně obchází zákon za účelem změny druhu funkční plochy, aby tím byly napraveny nedostatky při pořizování samotného Územního plánu Čachotín. K tomu je ale v souladu s již opakovaně řečeným třeba uvést, že podrobnějších odpovědí na tyto otázky se mohlo stěžovatelům dostat, pokud by proti návrhu změny územního plánu podali námítky. Svou pasivitou se ovšem o tuto možnost sami připravili. Jak stěžovatelům také správně vysvětlil krajský soud, nebylo (z důvodu uplynutí lhůt) nyní už možné vracet se k tomu, proč a jak vymeziila odpůrkyně původní návrhové plochy v Územním plánu Čachotín z roku 2020.

[37] Krajský soud tedy respektoval široký prostor obce pro rozhodování o využití území. Odpůrkyně prokázala legitimní cíl úpravy regulace (srov. odst. [30] výše). Nelze tedy souhlasit s tím, že by si odpůrkyně počínala svévolně. Naopak stěžovatelé nic neuvedli ohledně možných alternativ, z čehož by bylo možné dovodit, že obec mohla zvolit jiné prostředky regulace předmětného území. Není posláním orgánu, který vydává opatření obecné povahy, domýšlet za stěžovatele všechny možné alternativy. Naopak je na stěžovatelích, aby aktivně bránili svá práva a tvrdili všechny rozhodné skutečnosti a možnosti k obraně svých práv. Krajský soud proto nepochybil jednak tím, že se přiměřeností zásahu v intencích návrhových námitek věcně nezabýval, jednak tím, jak přistoupil k hodnocení podrobnosti odůvodnění změny územního plánu (srov. odst. [27] a [28] výše).

[38] Nejvyšší správní soud dodává, že se krajský soud dostatečně vyjádřil také k námitce týkající se tvaru nově vymezené plochy (P4) (viz odst. 69 napadeného rozsudku). Jak již bylo řečeno, soud v zásadě nemůže posuzovat přiměřenost přijatého řešení, pokud stěžovatelé neuvedou, v čem má tato nepřiměřenost spočívat, či jakým způsobem zasahuje do jejich subjektivních práv. Také nepodání námitek proti návrhu změny územního plánu opět mělo vliv na to, jak podrobně byla odpůrkyně povinna svůj postup odůvodnit. V daném případě lze ve shodě s krajským soudem považovat toto odůvodnění za dostatečné.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[39] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta druhá).

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé tak nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Plně úspěšné odpůrkyni Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem k zastupování v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, odst. [29]). V řízení o kasační stížnosti se jednalo o odměnu advokáta za jeden úkon právní služby – sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, tj. 1 × 4 620 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 5

a § 7 bodem 5 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 1 × 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, opět ve znění účinném od 1. 1. 2025). Protože je advokát odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 065 Kč (zaokrouhleno na celé koruny nahoru dle § 146 odst.1 daňového řádu), odpovídající dani (21 %), kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady řízení o kasační stížnosti tak představují částku ve výši 6 135 Kč. Stěžovatelé jsou povinni uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 6135 Kč společně a nerozdílně k rukám zástupce odpůrkyně, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. března 2026

JUDr. Tomáš Rychlý  
předseda senátu