



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky, soudce Václava Štencle a soudkyně Evy Šonkové v právní věci navrhovatelky: **A. T.**, zastoupené JUDr. Ing. Miroslavem Silovským, advokátem se sídlem Karlova 5, Plzeň, proti odpůrci: **město Horšovský Týn**, se sídlem náměstí Republiky 52, Horšovský Týn, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 6 územního plánu města Horšovský Týn vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 23. 9. 2024, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2025, č. j. 55 A 63/2025-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatelka vlastní pozemek p. č. X v k. ú. H. T. Ve vztahu k tomu pozemku se domáhala změny využití plochy z „orné půdy“ na využití „plochy pro výstavbu rodinného domu s garáží a zahradou“. Požadovaná změna byla označena jako záměr B. Zastupitelstvo města Horšovský Týn pak usnesením ze dne 16. 5. 2022, č. 24/2022, vyjádřilo souhlas s pořízením Změny č. 6 územního plánu Horšovský Týn spolu se záměrem B. Zároveň uložilo odboru výstavby a územního plánování Městského úřadu Horšovský Týn pořídit územně plánovací dokumentaci se zpracováním záměru B. Záměr B byl nicméně z dalšího schvalovacího procesu vyloučen. Změna požadovaná navrhovatelkou nebyla zapracována do dokumentace pro změnu územního plánu a v záhlaví označené opatření obecné povahy ji neobsahuje.

[2] Navrhovatelka se domáhala u Krajského soudu v Plzni zrušení tohoto opatření obecné povahy. Krajský soud návrh usnesením ze dne 10. 12. 2025, č. j. 55 A 63/2025-55, odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatelky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Proti usnesení krajského soudu brojí navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) kasační stížností, v níž primárně rozporuje závěr o nedostatku své aktivní procesní legitimace. Vznáší výhrady proti podmínění její aktivní procesní legitimace výlučně formální změnou regulace konkrétní parcely a proti zúžení její ochrany pouze na případy „přímé regulace“. Soud abstrahoval od podstaty žalobní argumentace. Ta dle ní nesměřovala k pouhému „nezařazení pozemku do zastavitelné plochy“, nýbrž k nezákonnému vyloučení schváleného záměru z procesu pořizování změny územního plánu, které bylo integrální součástí napadené změny územního plánu. Netvrdila nárok na konkrétní výsledek územního plánování, nýbrž tvrdila, že napadené opatření obecné povahy je nezákonné. Dále napadá, že ji krajský soud zkrátil na jejích právech v důsledku odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), byť byl její návrh plausibilní a podmínky pro její aktivní procesní legitimaci byly dány. Namítá nepřiměřeně formalistickou a reduktivní interpretaci § 101a s. ř. s. Krajský soud dle ní fakticky vyloučil soudní přezkum strukturálních vad pořizovacího procesu, a to ještě před tím, než se jimi mohl zabývat. Automatické odmítnutí návrhu odůvodněné absencí aktivní procesní legitimace bez ohledu na kontext sporu je nepřezkoumatelné a v rozporu s procesní logikou. Postup krajského soudu naplňuje znaky *denegatio iustitiae*, představuje přepjatý formalismus a neobstojí z hlediska formální logiky.

[4] Odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Právní posouzení krajského soudu považuje za správné.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení. Ve skutečnosti však stěžovatelka v rámci namítané nepřezkoumatelnosti spíše věcně polemizuje s důvody odmítnutí návrhu. Jak přitom Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zdůraznil, nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou znemožňující jeho věcný přezkum (viz rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Takovou objektivní překážku Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal. Z napadeného usnesení je patrné, z jaké právní úpravy krajský soud vycházel, jak ji ve světle relevantní judikatury interpretoval a jak konkrétně ji na posuzovanou věc aplikoval. Napadené usnesení je proto přezkoumatelné.

[7] Jádrem sporu je v projednávané věci zákonnost závěru krajského soudu o nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení napadeného opatření

pokračování

obecné povahy.

[8] Podle § 101a odst. 1 věty první 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.*

[9] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*

[10] Pro aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být kumulativně naplněny dva základní pojmové znaky: (i) navrhovatel plausibilně tvrdí zkrácení a (ii) toto zkrácení je důsledkem vydaného opatření obecné povahy. Nejenže tedy navrhovatel musí logicky konsekventně a myslitelně popsat vazbu mezi regulovaným územím a svou právní sférou, ale zároveň musí jít o takové opatření obecné povahy, které je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (viz rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2023, č. j. 1 As 52/2023-62, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Není-li navrhovatel aktivně procesně legitimován, je nutné návrh dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout. Odmítnutí návrhu z tohoto důvodu je přitom vyhrazeno pouze případům (i) nedostatku procesní legitimace a (ii) jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě (tj. zpravidla již ze žaloby samotné). Pokud tomu tak není, pak musí soud návrh „*propustit do řízení ve věci*“. Teprve zde pak bude posuzován případný nedostatek aktivní legitimace (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59).

[11] Aktivní procesní legitimace je dána *prima facie* pro situace, kdy pozemek navrhovatele leží v ploše regulované napadeným opatřením obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53). Pouze výjimečně je aktivní procesní legitimace dána i u osoby, která nemá vlastnické či jiné věcné právo k nemovité věci na území regulovaném územním plánem. Klasickým příkladem je situace, kdy by vlastník pozemku sousedícího s plochou regulovanou územním plánem mohl být dotčen určitou aktivitou, jež je regulací umožněna a jejíž vliv se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem) nebo povede k významnému snížení hodnoty majetku (viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120).

[12] Zároveň platí, že až ten, kdo je aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101 a násl. s. ř. s., se může domáhat věcného posouzení tvrzeného porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu. To platí, pokud je představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120). Tento závěr, z něhož vycházel i krajský soud, přitom není v rámci správního soudnictví nijak výjimečný či nesystémový. Také v řízení o žalobě proti rozhodnutí lze přezkoumat případná porušení procesních práv pouze v případě, že se žalobou napadené rozhodnutí samo o sobě (tj. jeho výrok) negativně projevuje v právní sféře žalobce (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2025, č. j. 10 As 108/2025-39); výjimkou z tohoto pravidla je žaloba podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[13] Nelze proto souhlasit se stěžovatelčinou výtkou, že je uvedená argumentace logicky chybná, formalistická, resp. připomíná Hlavu XXII. Stěžovatelka totiž dostatečně

nerozlišuje mezi důsledky samotného opatření obecné povahy a důsledky dílčích úkonů procesu jeho pořizování. Zatímco tvrzení o přímém dotčení způsobeném samotným napadeným opatřením obecné povahy je nezbytnou vstupní podmínkou pro jeho věcný přezkum, případné dotčení dílčími procesními úkony může být až následně předmětem věcného přezkumu; samo o sobě nemůže založit aktivní procesní legitimaci. Jakkoliv se stěžovatelky mohou dotýkat dílčí procesní kroky, neplyne z toho bez dalšího, že bude přímo dotčena také samotným výsledným opatřením obecné povahy. Skutečnost, že řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. neposkytuje stěžovatelce ochranu proti jednotlivým procesním krokům v rámci procesu tvorby územního plánu, jehož výsledný obsah se stěžovatelky nijak nedotýká, nepředstavuje *denegatio iustitiae*. Smyslem tohoto typu řízení je ochrana před tvrzenými negativními důsledky samotného opatření obecné povahy.

[14] Navrhovatelka tvrdí, že v jejím případě byla aktivní procesní legitimace dána tím, že její pozemek měl být původně začleněn do posuzované změny územního plánu a až v důsledku (podle ní nezákonného) vyloučení záměru B z procesu pořizování změny územního plánu k tomu nedošlo. Této námitce však nelze přisvědčit.

[15] Spatřuje-li stěžovatelka pochybení v samotném procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy, platí výše uvedené – tvrzení o procesním pochybení samo o sobě aktivní procesní legitimaci stěžovatelky založit nemůže. Pouze nad rámec nutného odůvodnění tak Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka v rámci své argumentace proti sobě poněkud nekonzistentně staví vůli zastupitelstva odpůrce (vyjádřenou v usnesení č. 24/2022) a údajnou libovůli pořizovatele. Odhlíží totiž od skutečnosti, že napadené opatření obecné povahy bylo schváleno taktéž zastupitelstvem odpůrce, a představuje tak jeho vůli.

[16] Samotné napadené opatření obecné povahy přitom do právní sféry navrhovatelky nijak nezasáhlo. Napadená změna územního plánu totiž stěžovatelčin pozemek vůbec nereguluje a stěžovatelka ani nebrojí proti regulaci sousedních ploch, která by ovlivňovala výkon jejího vlastnického práva. V souladu s výše citovanou judikaturou proto nebyla dána aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu. Tato skutečnost byla zároveň zřejmá již z obsahu návrhu. Napadené usnesení tak není v rozporu ani se závěry vyjádřenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023-45, č. 4595/2024 Sb. NSS, na který poukazuje stěžovatelka.

[17] S ohledem na skutečnost, že napadené opatření obecné povahy stěžovatelčin pozemek nijak nereguluje, zůstává pro něj nadále platná dosavadní regulace. Pro posuzovaný případ jsou proto v tomto ohledu příléhavé i úvahy vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64. Z něj vyplývá, že navrhovatel nemá aktivní procesní legitimaci k podání návrhu, pokud by se jeho právní postavení zrušením napadeného opatření obecné povahy nezměnilo. V nyní projednávané věci předně neexistuje žádná dílčí regulace stěžovatelčina pozemku, která by mohla být zrušena. Ani zrušením celého napadeného opatření obecné povahy by se přitom právní postavení stěžovatelky nijak nezměnilo. Nadto by naopak soud v takovém případě bez dostatečných důvodů zasáhl do právní sféry vlastníků jiných pozemků. Takový důsledek by se přičil požadavku na minimalizaci zásahů soudů do územně plánovací činnosti obcí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, nebo ze dne 12. 1. 2026,

pokračování

č. j. 21 As 42/2025-51).

[18] Krajský soud na podporu závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelky argumentoval také tím, že nelze dovodit nárok vlastníka pozemku na změnu způsobu jeho využití, tj. jeho zařazení do jím požadované plochy. Tuto dílčí úvahu krajského soudu je však nutno částečně korigovat. Absence nároku na konkrétní změnu způsobu využití pozemku totiž neznamená zároveň nemožnost přímého dotčení práv vlastníka pozemku v důsledku neprovedení této změny.

[19] V obecné rovině skutečně platí, že vlastník nemá nárok na přijetí konkrétní regulace svého pozemku v územním plánu (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Tento závěr vychází zejména z premisy, že rozhodování o využití určitého území prostřednictvím územního plánu je výsledkem především politické procedury a obce mají v jejím rámci vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování. Na druhou stranu judikatura zároveň zdůrazňuje, že tato autonomie obce není bezbřehá, ale je limitována zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku, jako jsou požadavky rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob nebo zákazu libovůle (srov. rozsudky NSS ze dne ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-40, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120).

[20] Proto Nejvyšší správní soud opakovaně podrobil věcnému přezkumu také samotné nezařazení pozemků do navrhovateli požadovaných zastavitelných ploch z pohledu souladu takového postupu se zásadami zákazu diskriminace a libovůle a posuzoval, zda je odůvodnění tohoto postupu ze strany obce založeno na reálných a legitimních důvodech (rozsudky NSS ze dne 28. 12. 2020, č. j. 2 As 317/2018-35, a ze dne 25. 9. 2020, č. j. 4 As 436/2019-62). Rozdílnou skutečností, která umožnila soudům v daných případech oproti nyní posuzované věci tyto otázky přezkoumat, bylo to, že napadeným opatřením obecné povahy byl dotčený pozemek „nějak“ regulován. Samotné opatření obecné povahy tedy přímo zasahovalo do práv navrhovatelů a existovala regulace týkající se dotčených pozemků, kterou mohly správní soudy také zrušit.

[21] Nejvyšší správní soud však má za to, že možnost či nemožnost soudního přezkumu otázky, zda obec při přijímání opatření obecné povahy ve vztahu k určitému vlastníku pozemku neporušila ústavněprávní limity, nemůže být závislá pouze na tom, zda se sama rozhodla přijmout novou regulaci pro celé své území, nebo přistoupila pouze ke změně části dosavadní regulace. V opačném případě by se mohla jednoduše vyhnout soudnímu přezkumu souladu svého postupu s limity plynoucími z ústavního pořádku pouze na základě toho, jaký by čistě na základě vlastního uvážení zvolila „legislativně technický“ postup. Vlastníci pozemků, kteří tvrdí dotčení svého vlastnického práva v důsledku takového pochybení obce, musí mít podle názoru Nejvyššího správního soudu zachován přístup k soudu.

[22] Soudní přezkum uvedených otázek ovšem nutně nemusí vždy probíhat cestou návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy. Jak bylo uvedeno výše, v případech, kdy

vlastník pozemku není přímo dotčen samotnou regulací obsaženou v opatření obecné povahy, správní soudy ani nemají v tomto typu řízení co zrušit. Nemohou tedy tomuto vlastníkovi efektivně poskytnout ochranu jeho vlastnického práva například před tvrzenou diskriminací či libovůlí ze strany obce. Za efektivní lze naopak v těchto případech považovat cestu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nepřijetí opatření obecné povahy. Obecně totiž judikatura Nejvyššího správního soudu připouští, že nepřijetí opatření obecné povahy může být nezákonným zásahem (rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58, nebo ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86).

[23] Ve světle těchto úvah pak bylo nutno zvážit, zda krajský soud neměl poučit stěžovatelku o správném žalobním (návrhovém) typu a vyzvat ji k podání návrhu na připuštění změny návrhu ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100. V nyní posuzované věci pro takový postup podle Nejvyššího správního soudu nebyl dán důvod. Předně stěžovatelka zcela jednoznačně označila akt, proti kterému brojí, jako opatření obecné povahy – změnu č. 6 územního plánu města Horšovský Týn vydanou usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 23. 9. 2024. Není pochyb o tom, že tento akt je skutečně opatřením obecné povahy a že jeho zrušení se lze domoci pouze návrhem dle § 101a s. ř. s. Stěžovatelka navíc výslovně v kasační stížnosti uvedla, že krajský soud „*zcela abstrahoval od podstaty žalobní argumentace, která nesměřovala k pouhému „nezařazení pozemku do zastavitelné plochy“, nýbrž k nezákonnému vyloučení žalobkyní schváleného záměru z procesu pořizování změny územního plánu, a to v rozporu s usnesením zastupitelstva, se zákonem a se základními zásadami územního plánování.*“ Stěžovatelka tedy primárně usilovala o přezkoumání postupu odpůrce a pořizovatele v rámci procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy. Souhrn kroků a výstupů, které stěžovatelka označovala za nezákonné, tedy nebylo možné jednoduše překvalifikovat jako nezákonný zásah spočívající v nepřijetí opatření obecné povahy.

[24] Lze proto uzavřít, že tvrzení stěžovatelky ohledně zkrácení jejích práv nebylo možné považovat za plausibilní tvrzení o zkrácení jejích práv samotným napadeným opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Skutečnost, že se stěžovatelčiných práv přímo nedotýká samotné napadené opatření obecné povahy, nýbrž „pouze“ dílčí procesní kroky či absence stěžovatelkou požadované regulace v napadeném opatření obecné povahy, přitom byla zřejmá již ze samotného návrhu. Krajský soud proto správně návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] 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.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka nedosáhla procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrci, jenž byl procesně úspěšný, nevznikly v řízení o kasační stížnosti náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.

pokračování

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

V Brně dne 9. dubna 2026

Karel Šimka
předseda senátu