



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Karla Šimky a Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **Ing. J. B.**, zastoupen JUDr. Emilem Flegem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti odpůrkyni: **obec Středokluky**, se sídlem Lidická 61, Středokluky, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 1 Územního plánu obce Středokluky vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 24/ZO/79 ze dne 18. 9. 2024, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2025, č. j. 37 A 22/2025-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel v roce 2021 nabyt pozemek parc. č. X v katastrálním území S. a rozhodl se tam chovat ovce. Proto podal dne 27. 4. 2022 u Městského úřadu Hostivice žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby oplocení, přístřešku pro chov ovcí a lodního kontejneru jako technického zázemí. Dne 23. 8. 2022 vydal stavební úřad územní rozhodnutí č. j. 11858/22/SÚ/JŠp, které nabylo právní moci dne 15. 9. 2022. Poté navrhovatel přistoupil k realizaci povoleného záměru a provozovnu pro chov ovcí zaregistroval.

[2] Dne 31. 8. 2022 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně územní plán, jenž nabyl účinnosti dne 30. 9. 2022, tj. po nabytí právní moci územního rozhodnutí (dále též územní plán z roku 2022). Územní plán zařadil pozemek navrhovatele do plochy přírodní a současně jej vymezil jako součást lokálního biocentra (stanovil na něm veřejně prospěšné opatření územního systému ekologické stability).

[3] Dne 18. 9. 2024 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně změnu č. 1 územního plánu z roku 2022, jejímž obsahem bylo provedení tzv. standardizace, tedy převedení stávajícího územního plánu do nového datového modelu pro tvorbu územních plánů (dále změna ÚP).

[4] Navrhovatel podal u Krajského soudu v Praze (krajský soud) dne 19. 10. 2024 návrh na zrušení změny ÚP v části upravující jeho pozemek. Odůvodnil jej tak, že změna ÚP zasáhla do jeho subjektivních práv tím, že znemožňuje realizaci záměru, který již byl povolen pravomocným územním rozhodnutím, a že regulativy stanovené novou úpravou mění možnosti využití jeho pozemku, přestože na něm již existují stavby.

[5] Krajský soud návrh rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Dospěl k závěru, že napadená změna ÚP nepřináší ve vztahu k pozemku navrhovatele žádné relevantní věcné změny oproti územnímu plánu z roku 2022, neboť funkční využití pozemku je v obou dokumentacích shodné a regulace vyplývající z prvků územního systému ekologické stability byla převzata z nadřazené územně plánovací dokumentace. Záměru rozšířit zařízení pro chov ovcí brání jak stanovení funkčního využití ploch biocenter dle územního plánu z roku 2022, tak ploch biokoridorů stanovených změnou ÚP. Cestu na navrhovatelově pozemku vymezuje již územní plán z roku 2022 a navrhovatel nezpochybnil, že se tam již fakticky nachází. Soud konstatoval, že případné zkrácení práv, jehož se navrhovatel dovolává, mohlo být způsobeno toliko územním plánem z roku 2022, který však navrhovatel včas nenapadl. Navrhovatel se cítí být dotčen tím, že nebylo vydáno opatření obecné povahy konkrétního obsahu podle jeho představ, to však nemohlo souviset s napadenou změnou a navrhovatel na ně nemá nárok. Soud dále uvedl, že návrhové body směřující proti jiným otázkám než proti samotné změně územního plánu míjejí předmět řízení a některé části argumentace byly natolik abstraktní, že nemohly vést k úspěchu návrhu. Vypořádání všech relevantních námitek odpůrkyní soud považoval za dostatečné a uzavřel, že změna územního plánu nezasáhla do právní sféry navrhovatele.

II. Argumentace účastníků řízení

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí navrhovatel (stěžovatel) kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel uvádí, že mu územní plán brání v chovu ovcí, což mu způsobuje škody a zasahuje do práva svobodně podnikat. Krajský soud podle něj akceptoval nezákonný postup správního orgánu a nevzal v potaz námitku, že změnou ÚP nebylo respektováno pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu o umístění staveb a účelu využití pozemku. Odpůrkyni vytýká, že zřízení biokoridoru na jeho pozemku dostatečně neodůvodnila. Poukazuje na to, že požadoval, aby byl jeho pozemek zařazen do zastavěného území s využitím pro bydlení venkovského typu. Odpůrkyně ani soud se nevypořádaly s již

pokračování

vydaným územním rozhodnutím. Zkrácení na svém vlastnickém právu spatřoval v tom, že se podstatným způsobem mění možnosti využití jeho pozemku, a nelze tak na něm realizovat plánovaný projekt pro chov ovcí. Změna funkčního využití není v napadeném opatření obecné povahy dostatečně odůvodněna. Odpůrkyně námitky k návrhu změny ÚP vyřídila formalisticky (nevysvětila srozumitelně, proč je pozemek pro chovatelský záměr nevhodný) a ani krajský soud se s jeho argumenty dostatečně nevypořádal.

[8] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[10] Jak již v minulosti NSS mnohokrát zdůraznil, kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobilé k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel je tedy povinen v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a musí sdělit, v čem spatřuje skutková či právní pochybení krajského soudu, a z kterých konkrétních důvodů považuje závěry soudu za nezákonné, resp. nepřezkoumatelné (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 299/2020-41, bod 10). Stěžovatel tedy musí vylicit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost.

[11] V této souvislosti kasační soud rovněž připomíná, že pouhý blíže neodůvodněný nesouhlas s právními či skutkovými závěry krajského soudu nelze považovat za řádnou kasační argumentaci. Z kasační stížnosti musí být patrné, které konkrétní úvahy krajského soudu stěžovatel pokládá za nesprávné a z jakých důvodů. Tento požadavek dlouhodobě vyplývá z judikatury NSS, podle níž musí kasační stížnost obsahovat alespoň elementární polemiku s napadeným rozhodnutím, tj. uvést, v čem stěžovatel spatřuje jeho vadnost (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40). Ačkoli kvalita této polemiky může být různá, z kasační stížnosti musí být vždy zřejmá snaha reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, případně zdůraznit relevantní judikaturu či rozvést ty žalobní (návrhové) argumenty, které stěžovatel považuje za rozhodné (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 115/2020-42, bod 13). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v návrhu, aniž jakkoli reflektuje argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné.

[12] Z porovnání obsahu kasační stížnosti a návrhu v této věci Nejvyšší správní soud zjistil, že značná část kasační argumentace postrádá základní náležitosti způsobilé kasační námitky tak, jak byly vymezeny výše. Stěžovatel ve velkém rozsahu pouze doslova opakuje tvrzení a námitky obsažené již v návrhu, aniž by jakkoli reflektoval, jakým způsobem se

s nimi krajský soud vypořádal v odůvodnění svého rozsudku. Důvody kasační stížnosti soustředil stěžovatel do jejích částí V. a VI.

[13] Extrémní shoda návrhové a kasační argumentace je patrná v odstavcích 20 až 23 a 28 části V. a v celé části VI. kasační stížnosti. Ty jsou obsahově totožné s návrhem a nepředstavují žádnou polemiku se závěry krajského soudu (zejm. v bodech 39, 43 až 46 napadeného rozsudku). V tomto rozsahu nejsou naplněny požadavky na přípustnou kasační námitku, proto se touto částí kasační stížnosti NSS nezabýval a ani ji podrobně nerekapituloval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Stěžovatel namítá, že změna ÚP přímo zasahuje do jeho subjektivních práv, protože mění, doplňuje a přidává věcné změny a podmínky, které územní plán z roku 2022 neobsahoval. Jaké konkrétní změny má na mysli, však neuvedl. NSS ověřil, že krajský soud na základě obdobného návrhového bodu velmi instruktivně porovnal v odstavcích 26 až 43 napadeného rozsudku obsah územního plánu z roku 2022 a jeho změny. Dospěl k závěru, že nedochází ke zkrácení subjektivních práv stěžovatele především proto, že věcně se na regulaci zavedené územním plánem z roku 2022 ve vztahu k pozemku navrhovatele nic nezměnilo. Rozšíření infrastruktury potřebné k plánovanému chovu ovcí (zbudování nepromrzající salaše, elektrické přípojky a přístupu k čerstvé vodě) neumožňoval územní plán z roku 2022 stejně jako jeho změna, proti níž směřoval stěžovatelův návrh na zrušení její části. Krajský soud zohlednil, že stěžovatel nebrojil proti tomu, že by regulace daných ploch vzhledem k jeho pozemku neměla odraz v nadřazené územně plánovací dokumentaci, ale pouze projevoval nesouhlas s existencí biokoridoru na svém pozemku. Pro absenci polemiky s podrobným odůvodněním krajského soudu nemá NSS čím se v této souvislosti zabývat (srov výše odst. [20] tohoto rozsudku).

[15] V kasační stížnosti stěžovatel namítl v souvislosti se svým přetrvávajícím přesvědčením o dotčení svých práv změnou ÚP také to, že došlo k plošné změně velikosti stavebních pozemků dotýkající se území celé obce, tedy i jeho pozemku. Krajský soud podle něj pochybil, když změny označil za formální s odůvodněním, že nedochází k úpravám rozsahu ploch změn. Územní plán ale podle stěžovatele zmenšuje výměru stavebních pozemků, což vede k zahuštění zástavby.

[16] Námitku týkající se změny velikosti stavebních pozemků ale stěžovatel v návrhu neuplatnil. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nelze v kasační stížnosti účinně vznést nové námitky, které účastník neuvedl již v řízení před krajským soudem, ačkoli tomu nic nebránilo. Námitka je nepřipustná.

[17] Kasační stížnost vyjma výše uvedené nepřipustné argumentace a obecného nesouhlasu se závěry krajského soudu neobsahuje téměř žádnou konkrétní polemiku se závěry krajského soudu. Obecné výhrady, že stěžovatelovy námitky nebyly vypořádány v celé jejich šíři, případně že soud porušil svou povinnost zabývat se podstatou věci a vypořádat se se všemi relevantními argumenty, za projednatelné kasační námitky považovat nelze. Také odmítnutí závěru krajského soudu bez uvedení důvodů, na nichž je odlišný názor na řešenou otázku zakládán, nelze považovat za projednatelnou kasační námitku. Neumožňuje, aby se NSS, který je uplatněnými důvody vázán, věcným přezkumem závěru krajského soudu zabýval. Kasační soud nemůže nahrazovat aktivitu

pokračování

stěžovatele a vyhledávat za něho potenciální nedostatky napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2026, č. j. 2 Afs 250/2025-24, bod 14). Za takový prostý nesouhlas lze považovat výhradu, že argumentace soudu o tom, že změnou ÚP nedochází ke krácení stěžovatelových práv, není případná. Ta navazuje na holé sdělení, že stěžovatelova práva jsou krácena z důvodu, že změna ÚP nerespektuje pravomocné územní rozhodnutí.

[18] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací ohledně úzké souvislosti čerpaných dotací a změny ÚP. Dovojuje, že čerpání dotací odpůrkyní pravděpodobně mělo vliv na to, že jeho námitkám a představám o tom, jak by měl být územní plán změněn, nebylo vyhověno. Upozorňuje také, že se odpůrkyně mohla dopustit porušení rozpočtové kázně. NSS nicméně zjistil, že návrh takovou námitku neobsahoval, proto nelze krajskému soudu důvodně vytýkat, že se s ní výslovně nevypořádal. Stěžovatel toliko v replice k vyjádření odpůrkyně k návrhu vyjádřil obavu, zda nerespektování územního rozhodnutí nemohlo souviset s čerpáním dotací, což krajský soud reflektoval v narativní části napadeného rozsudku. Implicitně je tato výhrada, či spíše domněnka, vypořádána v bodě 46 napadeného rozsudku vyvracejícím stěžovatelovo přesvědčení, že jemu vydané územní rozhodnutí nebylo respektováno, a vysvětlujícím pomocí judikatury NSS, že územní plán nemá retroaktivní účinky. Krajský soud také zdůraznil, že ani případné zrušení změny ÚP v rozsahu umístění stavby, o něž návrhem usiloval, by stěžovateli nebylo ku prospěchu, neboť by stejně nadále platil územní plán z roku 2022 v podobě před přijetím změny, takže by se na jeho právním postavení nic nezměnilo. Jelikož se jednalo jen o spekulativní úvahy stěžovatele ohledně motivace odpůrkyně k postupu ohledně změny ÚP, a nikoli o konkrétní námitku nezákonnosti změny ÚP, považuje kasační soud takové implicitní vypořádání za zcela dostačující. Lze dodat, že případné porušení rozpočtové kázně a negativní důsledky s tím spojené by postihly odpůrkyni, a nikoli stěžovatele, pročez není v tomto ohledu myslitelné dotčení jeho veřejných subjektivních práv.

[19] Z celého obsahu jedenáctistránkové kasační stížnosti tak požadavkům na přípustné kasační námitky odpovídá ještě námitka směřující proti závěru krajského soudu v bodě 43, že uplynutí lhůt pro přezkoumání územního plánu z roku 2022 nelze překlenout napadením změny ÚP, která ve vztahu ke stěžovatelovu pozemku nepřináší žádné relevantní věcné změny, a námitka ohledně cesty přes stěžovatelův pozemek.

[20] K prvé z těchto námitek stěžovatel argumentuje, že podnět na provedení přezkumného řízení k přezkumu územního plánu z roku 2022 podal, krajský úřad mu však sdělil, že tento územní plán již nelze přezkoumat. Ačkoli tedy podal podnět na provedení přezkumného řízení ve lhůtě, krajský úřad se jím nezabýval. Lhůtu pro zahájení přezkumu dle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, stěžovatel považuje za protiústavní a je přesvědčen, že mu bylo upřeno právo domáhat se přezkumného řízení. Tato námitka je však zcela mimoběžná. Stěžovatel nepopírá, že se u správního soudu ochrany proti územnímu plánu z roku 2022 nedomáhal. Návrh, kterým stěžovatel zahájil řízení před krajským soudem, se netýkal územního plánu z roku 2022, nýbrž požadoval zrušení části změny ÚP přijaté v roce 2024. Protože stěžovatel u soudu územní plán z roku 2022 nenapadl (nepodal návrh na jeho zrušení podle § 101a s. ř. s.), nemohl soud posoudit, zda je ze stěžovatelem tvrzených důvodů nezákonný. Nemůže tak učinit ani nyní, v řízení týkajícím se jiného opatření obecné povahy, totiž změny ÚP z roku 2024. Kasační soud se v tomto řízení nemůže zabývat ani tím, zda se krajský úřad nedopustil pochybení, když odmítl

v přezkumném řízení přezkoumat územní plán z roku 2022, jak tvrdí stěžovatel. Předmětem řízení před krajským soudem, jež vyústilo ve vydání napadeného rozsudku, jež podaná kasační stížnost učinila předmětem nynějšího přezkumu NSS, byla výlučně změna ÚP (její část). Správní soudy se nemohou zabývat jiným než napadeným opatřením obecné povahy. Územní plán z roku 2022 po dobu jednoho roku od jeho účinnosti napadnout u soudu možné bylo, ale stěžovatel této možnosti nevyužil. Z jeho tvrzení plyne, že pouze podal podnět k jeho přezkumu u krajského úřadu. Závěr krajského soudu, že napadením změny ÚP nelze překlenout to, že nebyl úspěšně napadnut samotný územní plán z roku 2022, je správný. Krajský soud jej vyslovil v souvislosti s důkladně odůvodněným závěrem, že k dotčení stěžovatelových práv došlo územním plánem z roku 2022, jež stěžovatel nedokázal účinně zpochybnit, nikoli změnou ÚP. Námitka není důvodná.

[21] Krajský soud v bodě 41 napadeného rozsudku nepřisvědčil návrhovému bodu namítajícímu, že změna ÚP nově na stěžovatelově pozemku umísťuje cestu. Z koordinačního a hlavního výkresu grafické části územního plánu z roku 2022 ověřil, že cesta byla na severní i západní straně stěžovatelova pozemku vymezena už tehdy, a změna ÚP nic nového nepřináší, pouze přehledněji zobrazuje to, co už v územně plánovací dokumentaci bylo. Dodal, že stěžovatel sám připustil, že se cesta na místě skutečně nachází, a nepoukázal na žádný důvod nezákonnosti tohoto vymezení. V kasační stížnosti stěžovatel oponuje toliko tím, že se cesta na jeho pozemku sice fakticky nachází, ale pouze jako vstup na oplocený pozemek, nikoli jako průchod pozemkem. Tím ovšem nezpochybnil nosný závěr krajského soudu, že změna ÚP oproti územnímu plánu z roku 2022 žádnou novou regulaci nepřináší. Námitka není důvodná.

[22] NSS uzavírá, že krajský soud se v napadeném rozsudku neodchýlil od ustálené judikatury, podle níž je přípustné, aby nový územní plán *pro futuro* změnil způsob využití pozemků oproti stavu odpovídajícímu obsahu staršího územního rozhodnutí. Územní plán je koncepční nástroj, který slouží jako závazný podklad až pro budoucí rozhodování v území (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 7 As 175/2024-40, bod 24). V rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50, bodě 28, NSS uvedl, že „[ú]zemně plánovací dokumentace nemůže působit retroaktivně a nemůže derogovat účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí jsou totiž platná, nepozbudou-li platnosti ve smyslu § 93 stavebního zákona, nebo nebudou-li změněna nebo zrušena postupem dle § 94 stavebního zákona. Pokud tedy dojde po vydání územního rozhodnutí ke změně územního plánu, subjekt má nadále právo na provedení té stavby, která byla umístěna pravomocným územním rozhodnutím. Oprávněný z územního rozhodnutí si nicméně nemůže bez dalšího nárokovat vydání jiného územního rozhodnutí, které je již v době podání žádosti v rozporu s nově přijatým územním plánem. Nevyužití práv plynoucích z územního rozhodnutí nezakládá navrhovateli právní nárok na vydání jiného územního rozhodnutí pro stavbu jiného charakteru.“ Stěžovatel přistoupil k realizaci povoleného záměru, vybudoval technické zázemí, přístřešek a oplocení. Na stavbu dodatečné infrastruktury se však toto rozhodnutí již nevztahuje a do budoucna je třeba respektovat limity nastavené územním plánem z roku 2022, jichž se ve vztahu ke stěžovatelově pozemku změna ÚP nedotkla.

[23] Stěžovatel nesprávně přičítá změně ÚP následky, které nejsou jejími účinky, ale logickým důsledkem regulace, jež byla na jeho pozemku zavedena již územním plánem z roku 2022. To, že územní plán v nynějším znění neumožňuje doplňování technické

pokračování

infrastruktury či rozšiřování chovatelských zařízení, není důsledkem změny ÚP, ale toho, že pozemek je dlouhodobě (od schválení územního plánu z roku 2022) součástí prvků územního systému ekologické stability, jejichž účel je zcela odlišný od podpory intenzivních zemědělských nebo stavebních záměrů.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Na základě výše uvedeného dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. Neshledal ani jiné vady, pro které by bylo třeba napadený rozsudek zrušit z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrkyni žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud 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 dne 22. dubna 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u