



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **P. H.**, zastoupena Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti odpůrci: **Statutární město Přerov**, se sídlem Bratrská 709/34, Přerov, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě- pobočky v Olomouci ze dne 15. 1. 2025, č. j. 73 A 6/2024-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemků parc. č. XA a XB v katastrálním území P., obec Přerov. Podle územního plánu odpůrce byly tyto pozemky původně zařazeny do zastavitelné plochy označené jako 13-1.03-BR/1,17, s funkčním využitím bydlení rodinné. Dne 4. 9. 2023 vydalo zastupitelstvo odpůrce podle § 55a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, opatření obecné povahy č. 1/2023 – změna č. 16A územního plánu města Přerova (dále jen „Změna č. 16A“). Touto změnou byly mimo jiné dotčené pozemky vyjmuty ze zastavitelné plochy a nově zařazeny do ploch s funkčním využitím zemědělská plocha. Odpůrce změnu odůvodnil zejména tím, že jejím účelem bylo umožnit rozšíření výstavby na pozemku parc. č. XC jako přirozený krok v rozvoji zastavěného území dané lokality, přičemž současně redukoval jiné zastavitelné plochy tak, aby nedošlo k jejich celkovému zvýšení ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Ve vztahu k pozemkům navrhovatelky odpůrce uvedl, že na nich od roku 2009 neproběhla žádná stavební činnost, nebylo vydáno rozhodnutí o změně

využití území a pozemky nebyly vybaveny veřejnou infrastrukturou. Proto navrhl zmenšení plochy 13-1.03-BR/1,17 a ponechal v ní pouze část (pozemek parc. č. 257 ve vlastnictví odpůrce), která přímo navazuje na zastavěné území a je napojitelná na dopravní infrastrukturu. Dále odpůrce uvedl, že dotčené pozemky navrhovatelky nejsou vhodné k zastavění, protože je žádoucí držet pietní pásmo hřbitova a nezastavovat až k jeho hranici.

[2] Navrhovatelka se následně podaným návrhem ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci domáhala zrušení Změny č. 16A v části, která se týkala zrušení plochy 13-1.03-BR/1,17 (bydlení rodinné) na jejích pozemcích. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem její návrh zamítl. K námitce porušení legitimního očekávání krajský soud uvedl, že legitimní očekávání nelze vykládat jako právo na neměnnost územního plánu. Krajský soud dále poukázal na to, že se navrhovatelka omezila jen na prosté konstatování faktu, že v důsledku přijetí Změny č. 16A bylo narušeno její legitimní očekávání. Takto vymezená námitka, nepodložená žádnou další argumentací, nemohla být pro svou obecnost úspěšná. Podle krajského soudu měla navrhovatelka výslovně brojit proti konkrétním důvodům, které odpůrce k přijetí Změny č. 16A vedly. Jelikož tak neučinila, nebyl krajský soud oprávněn její argumentaci domýšlet a nemohl se věcně zabývat tím, zda důvody odpůrce pro přijetí změny obstojí.

[3] Obdobně krajský soud vypořádal i námitku diskriminace. Konstatoval, že navrhovatelka ani v tomto případě nevnesla žádnou konkrétní argumentaci, kterou by zpochybnila důvody pro odlišné řešení pro její pozemky a pro sousední pozemek ve vlastnictví odpůrce. Navrhovatelka se omezila na pouhé tvrzení o nerovném zacházení, aniž by se jakkoli vypořádala s odůvodněním odpůrce, které se krajskému soudu jevílo jako logické a racionální (využití vložených investic a návaznost na zastavěné území u pozemku odpůrce, oproti nevydání žádného povolení, neexistenci stavební činnosti a potřebě zachovat pietní pásmo hřbitova u pozemků navrhovatelky).

[4] K namítané nepřiměřenosti krajský soud uvedl, že navrhovatelka v procesu pořizování Změny č. 16A nepodala námitky. Proto je soudní přezkum omezen a nelze se zabývat námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení. Krajský soud dodal, že výjimku z tohoto principu představuje existence objektivních okolností, pro které byl navrhovatel při pořizování územního plánu či jeho změny procesně pasivní. Druhou výjimkou jsou případy, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.

[5] Krajský soud neshledal ani jednu z uvedených výjimek. Uvedl, že řešení dědictví po zesnulém manželovi navrhovatelce objektivně nebránilo v podání námitek, neboť lhůta k jejich uplatnění nastala až s časovým odstupem po skončení dědického řízení a navrhovatelka již tehdy činila kroky ke zjištění možného využití pozemků. Krajský soud dále uzavřel, že změna funkčního využití pozemků ze zastavitelné plochy na plochu zemědělskou nepředstavuje zásah intenzity blížící se vyvlastnění. V tomto směru odkázal též na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2024, č. j. 10 As 134/2024-5.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

pokračování

[6] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V prvním okruhu námitek stěžovatelka nesouhlasí s tím, jak krajský soud posoudil námitku porušení legitimního očekávání. Uvádí, že v návrhu netvrdila neměnnost územního plánu, nýbrž poukazovala na to, že Změna č. 16A byla přijata bez relevantního důvodu a diskriminačním způsobem. Zdůrazňuje, že tato změna pro ni znamená významné znevýhodnění a snížení hodnoty jejích pozemků, aniž by byla podložena legitimním důvodem. Současně byl v zastavitelné ploše ponechán sousední pozemek ve vlastnictví odpůrce.

[8] Stěžovatelka dále namítá, že změna zastavitelných pozemků na nezastavitelné představuje významný zásah do jejího vlastnického práva, který nebyl dostatečně a přesvědčivě odůvodněn. Podle stěžovatelky je přitom pouhé tvrzení, že jde o místo v blízkosti hřbitova, nedostatečné a neodůvodňuje tento silný zásah do vlastnického práva. Současně vytýká odpůrci, že nezohlednil šetrnost zvoleného řešení ani to, že dotčené pozemky bylo možné dlouhodobě využít k výstavbě.

[9] V druhém okruhu námitek stěžovatelka polemizuje se závěrem krajského soudu o neomluvitelnosti její procesní pasivity. Namítá, že netvrdila, že by jí situace po úmrtí manžela v podání námitek přímo bránila, nýbrž že souhra této tíživé životní situace a absence jakékoli změny poměrů v lokalitě vedla ke snížení její ostražitosti, takže nepředpokládala, že by mohlo dojít ke změně funkčního využití jejích pozemků. Je přesvědčena, že tato životní situace je hodna zvláštního zřetele a měla být krajským soudem zohledněna.

[10] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Uvedl, že stěžovatelka ani v kasační stížnosti nijak nekonkretizovala, na čem své legitimní očekávání zakládá. Připomněl, že v původním návrhu argumentovala pouze tím, že pozemky zdědila a počítala s jejich budoucím využitím, čímž pouze deklarovala své přesvědčení o neměnnosti plánu. K námitce, že pro změnu neexistoval závažný důvod, se odpůrce ohradil proti tvrzení stěžovatelky, že by změnu odůvodňoval pouhým poukazem na blízkost hřbitova. Zdůraznil, že důvody je nutno vnímat globálně. Podstatou Změny č. 16A byla komplexní revize návrhových ploch za účelem zachování celkové bilance zastavitelnosti. Vyjmutí pozemků stěžovatelky bylo odůvodněno kombinací několika faktorů: jejich dlouholetou stavební pasivitou a konkrétními urbanistickými důvody (pietní pásmo hřbitova, poloha za pohledovým horizontem). Odpůrce se dále ztotožnil se závěrem krajského soudu, že odlišné nakládání s pozemky samo o sobě nezakládá diskriminaci, pokud je podloženo konkrétními a racionálními důvody, ke kterým se však stěžovatelka v návrhu ani v kasační stížnosti nijak nevyjádřila.

[11] K požadavku stěžovatelky na provedení testu proporcionality uvedl, že takový přezkum je s odkazem na ustálenou judikaturu správních soudů vyloučen, pokud byla dotčená osoba v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Dále odpůrce odmítl tvrzení o „snížení ostražitosti“ v důsledku tíživé životní situace. Poukázal na to, že stěžovatelce tato situace nebránila v téže době aktivně nakládat s jiným majetkem, včetně zpracování návrhu na dělení dotčených pozemků.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] 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, 4 s. ř. s.).

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

[14] S ohledem na charakter argumentace stěžovatelky Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční a spočívá v přezkumu závěrů krajského soudu o uplatněných návrhových bodech, nikoliv v novém meritorním přezkumu Změny č. 16A. Soud není oprávněn ani povinen za stěžovatele kasační argumentaci domýšlet, jelikož by tím přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli advokáta jedné z jeho stran (rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 153/2019-39, a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností vznesených kasačních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost (její část) nepřipustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Aby byla kasační argumentace přípustná, musí rovněž stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry, tedy namítat, které závěry z nich pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a v jejich opakování nelze spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, body 10 až 14, nebo rozsudky NSS ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40 a ze dne 6. 5. 2025, č. j. 8 As 149/2024-59). Aby kasační argumentace byla projednatelná, musí být rovněž dostatečně konkrétní.

[16] Z výše uvedeného důvodu je nepřipustná ta část kasační argumentace, v níž stěžovatelka teprve nově tvrdí, že pro přijetí Změny č. 16A nebyly dány dostatečně závažné důvody, neboť nedošlo k relevantní změně okolností v území ani se neukázalo, že původní řešení bylo věcně nesprávné. Nově v tomto směru namítá zejména to, že existence hřbitova nemůže takový důvod založit, protože hřbitov se v sousedství jejích pozemků nacházel již v době přijetí původního územního plánu. Jak přitom krajský soud uvedl v bodě 13 napadeného rozsudku, stěžovatelka v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy žádnou takovou konkrétní argumentaci neuplatnila a s důvody přijetí Změny č. 16A věcně nepolemizovala. Uplatňuje-li ji až nyní v kasační stížnosti, činí tak opožděně, a je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že podrobnost, s jakou se odpůrce v odůvodnění Změny č. 16A věnoval konkrétním důvodům pro změnu funkčního využití pozemků stěžovatelky, odpovídala situaci, kdy proti

pokračování

navrhovanému řešení nebyly v procesu jeho přijímání vzneseny žádné konkrétní námitky. V takovém případě postačí, je-li z odůvodnění alespoň v obecné rovině patrná racionální úvaha pořizovatele (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2024, č. j. 6 As 150/2023-81, bod 45 a tam citovaná judikatura).

[17] Nejvyšší správní soud jako nepřipustnou posoudil i kasační argumentaci, podle níž byla Změna č. 16A přijata diskriminačním způsobem. Nerovné zacházení spatřuje stěžovatelka v tom, že její pozemky byly vyjmutím ze zastavitelné plochy znehodnoceny, zatímco sousední pozemek ve vlastnictví odpůrce byl tohoto zásahu ušetřen.

[18] Krajský soud se touto argumentací zabýval v bodech 14 a 15 napadeného rozsudku. Zde uvedl, že z pouhé skutečnosti, že územní plán nakládá s pozemky různých vlastníků odlišně, nelze bez dalšího dovozovat diskriminaci. Současně poukázal na konkrétní důvody, které odpůrce pro odlišné řešení uvedl. Připomněl, že ponechání pozemku odpůrce v zastavitelné ploše bylo odůvodněno snahou o využití již vložených investic do veřejné infrastruktury a umožněním dostavby v přímé návaznosti na stávající zastavěné území. Naproti tomu u pozemků stěžovatelky odpůrce zohlednil, že na nich nebylo vydáno žádné územní rozhodnutí, neproběhla na nich žádná stavební činnost a že je vhodné v jejich místě zachovat pietní pásmo hřbitova. Krajský soud uzavřel, že tyto důvody jsou logické a racionální. Stěžovatelka však v kasační stížnosti s těmito závěry nijak věcně nepolemizuje a omezuje se pouze na opakování obecného tvrzení o diskriminaci. I tato kasační námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[19] Z přípustných kasačních námitok se Nejvyšší správní soud zabýval argumentací stěžovatelky, že krajský soud pochybil, pokud její životní situaci po úmrtí manžela nepovažoval za okolnost hodnou zvláštního zřetele, která by ospravedlňovala, že v procesu pořizování Změny č. 16A nepodala námitky.

[20] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že krajský soud v napadeném rozsudku správně vyšel z ustálené judikatury správních soudů, podle níž se soud zpravidla věcně nezabývá námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení, pokud navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy neuplatnil námitky (bod 16 napadeného rozsudku). Současně připomněl, že z tohoto pravidla existují výjimky, a to tehdy, bránily-li navrhovateli v podání námitok objektivní okolnosti, anebo dosahuje-li zásah do vlastnického práva intenzity blížící se vyvlastnění. Krajský soud se oběma těmito výjimkami zabýval a uzavřel, že v projednávané věci nebyla naplněna ani jedna z nich.

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti věcně polemizuje pouze se závěrem krajského soudu ohledně první z uvedených výjimek. Tvrdí, že její tíživá životní situace po úmrtí manžela vedla ke „snížení ostražitosti“, a měla proto být posouzena jako omluvitelný důvod její nečinnosti. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Ostatně i sama stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uvádí, že netvrdí, že by jí tato situace v podání námitok přímo bránila. Úmrtí blízké osoby je nepochybně závažnou životní okolností, samo o sobě však ještě nepředstavuje objektivní překážku, která by bez dalšího odůvodňovala prolomení důsledků procesní pasivity. To platí zvláště za situace, kdy dědické řízení skončilo dne 10. 11. 2022, zatímco lhůta pro podání námitok uplynula až dne 23. 5. 2023. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 4. 2024, č. j. 10 As 51/2023-55, uvedl, že samotné vedení dědického řízení není bez dalšího omluvitelným důvodem pro nepodání námitok.

Ústavní soud pak usnesením ze dne 7. 8. 2024, sp. zn. IV. ÚS 1708/24, odmítl ústavní stížnost proti tomuto rozsudku, přičemž neshledal zásah do ústavně zaručených práv.

[22] Pokud stěžovatelka namítá, že odpůrce nezohlednil šetrnost zvoleného postupu a nebral v úvahu, že její pozemky bylo možné dlouhodobě využít k výstavbě, uplatňuje tím argumentaci směřující do proporcionality přijatého řešení. Tou se však krajský soud nezabýval, neboť stěžovatelka v procesu pořizování Změny č. 16A nepodala námitky a nebyly dány ani výjimky z důsledků této procesní pasivity.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 12. června 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu