

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený Mgr. Davidem Záhumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **Obec Dolní Novosedly**, se sídlem Dolní Novosedly 55, zastoupené JUDr. Emilem Švingerem, advokátem se sídlem Nerudova 67/6, Písek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 6. 2024, č. j. 63 A 18/2024 – 18,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 6. 2024, č. j. 63 A 18/2024 – 18, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „*krajský soud*“), domáhal, aby krajský soud označil za nezákonný zásah postup žalované, která v rozporu s § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „*stavební zákon z roku 2006*“), po zrušení části jejího územního plánu rozsudkem krajského soudu ze dne 1. 9. 2021, č. j. 61 A 24/2021 – 286 (dále jen „*zrušující rozsudek KS*“), nerozhodla o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu, neprojednala návrh na pořízení takové změny, a řádně nepostupovala při pořizování a vydání změny územního plánu tak, aby byl odstraněn nezákonný stav, v důsledku něhož je na pozemcích žalobce tzv. „*bílé místo*“. Současně se žalobce domáhal toho, aby krajský soud zakázal žalované pokračovat v zásahu popsaném v předchozí větě a přikázal žalované, aby ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku projednala návrh na pořízení změny

a rozhodla o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu v návaznosti na citovaný rozsudek krajského soudu a ve lhůtě do 1 roku od právní moci rozsudku vydala takovou změnu územního plánu.

[2] Usnesením, označeným v záhlaví, krajský soud výše uvedenou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), neboť nebyla splněna podmínka řízení spočívající v plausibilním tvrzení zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce.

[3] Krajský soud nejprve rekapituloval, že novým územním plánem žalované vydaným usnesením zastupitelstva ze dne 29. 5. 2020, č. 1/2020, byly pozemky žalobce (parc. č. XA a XB v katastrálním území D. N., dále jen „*pozemky žalobce*“) zařazeny do nezastavitelných ploch. Proti tomuto územnímu plánu podal žalobce podle § 101a a násl. s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy. O návrhu rozhodl krajský soud zrušujícím rozsudkem KS (jak je definován v odstavci [1] výše), jímž zrušil územní plán v části týkající se pozemků žalobce.

[4] Žalobce v žalobě uvedl, že „[v] *důsledku zrušení nového územního plánu ve vztahu k Pozemkům* [tj. pozemkům žalobce] *žalobce je na Pozemcích tzv. bílé místo, tedy Pozemky jsou nezastavitelné. Tím je žalobce významně omezen na svém vlastnickém právu*“, což dovozoval z toho, že pozemky není možné použít k zástavbě a fakticky je na nich stavební uzávěra. Žalobce odkázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, který zavazuje zastupitelstvo obce bezodkladně po zrušení části územního plánu rozhodnout o pořízení změny územního plánu a jejím obsahu.

[5] Krajský soud se poté zabýval tím, zda v nyní projednávané věci jsou splněny podmínky pro věcné projednání podané zásahové žaloby, včetně otázky, zda vůbec se žalobcem tvrzený zásah může dotýkat jeho právního postavení. Dospěl k závěru, že tomu tak není.

[6] Krajský soud obsáhle rekapituloval a citoval z judikatury správních soudů, podle níž na pořízení územního plánu ani na jeho změnu není právní nárok. Dále dle krajského soudu z právní úpravy a navazující judikatury plynou důsledky zrušení územního plánu, přičemž právní úprava sama stanoví, jaká regulace je po zrušení územního plánu aplikovatelná. Dojde-li ke zrušení změny územního plánu, vstoupí v účinnost územní plán v podobě před zrušenou změnou. Pokud předchozí územní plán neexistoval, postupuje se podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006, podle něhož se v tomto zákoně rozumí zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí.

[7] Proto měl krajský soud za to, že žalobce, bránící se zásahovou žalobou proti nevydání územního plánu, nemůže být nečinností obce při vydávání územního plánu dotčen na svých veřejných subjektivních právech, neboť mu právo na vydání územního plánu (a to ani ve vztahu k jeho pozemkům) nesvědčí. Přímo z dopadající právní úpravy a navazující judikatury je patrné, jaká regulace se po zrušení územního plánu uplatní. Proto je dle krajského soudu nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., kterým by byl žalobce dotčen na svém veřejném subjektivním právu.

Krajský soud též vypořádal žalobcovu argumentaci odkazující na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a vysvětlil, proč tyto odkazy nepovažoval za přiléhavé.

[8] Proti výše uvedenému usnesení podává žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Stěžovatel předně upozorňuje, že před vydáním nového územního plánu (jehož část ve vztahu k jeho pozemkům žalobce byla následně zrušena zrušujícím rozsudkem KS) jeho pozemky představovaly zastavitelné plochy. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu v napadeném usnesení, že zrušením části územního plánu ožívá územní plán předchozí. Tak tomu není, důsledkem zrušení části územního plánu v případě stěžovatele je, že reálně je výstavba na jeho pozemcích vyloučena. Stěžovatel je tak postižen na svém vlastnickém právu, neboť fakticky je na jeho pozemcích stavební uzávěra.

[10] Stěžovatel dále nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že nemá na pořízení změny územního plánu v návaznosti na zrušující rozsudek KS nárok. Poukazuje na § 43 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce; toto ustanovení žalovaný porušuje svojí nečinností. Dále § 55 odst. 3 téhož zákona zavazuje zastupitelstvo obce bezodkladně po zrušení části územního plánu rozhodnout o pořízení změny územního plánu a jejím obsahu. Nesouhlasí ani s tím, jak se krajský soud vypořádal s jeho odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž tento soud jako nezákonný zásah hodnotil nevydání regulačního plánu (rozsudek ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 - 86) a neaktualizaci územního plánu (rozsudek ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016 - 58). V tomto kontextu je namístě považovat za nezákonný zásah také nezahájení pořizování změny územního plánu po zrušení části územního plánu.

[11] Stěžovatel uvádí, že krajský soud poskytl ochranu jeho vlastnickému právu v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy (územního plánu) a konstatoval, že zrušení zastavitelnosti bylo nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva. Podle stěžovatele není možné, aby mu následně soudy odepřely ochranu vlastnického práva, pokud žalovaná zůstává nečinná pouze z toho důvodu, aby nemusela obnovit zastavitelnost na pozemcích stěžovatele.

[12] Dalším podáním stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu vyjádření žalované k žalobě na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postup žalované, kterou stěžovatel podal Okresnímu soudu v Písku. Poukazuje na to, že žalovaná využívá napadené usnesení argumentačně ve svůj prospěch a snaží se tvrdit, že ze zrušujícího rozsudku KS žádné povinnosti žalované neplynou.

[13] Následným podáním stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu též usnesení zastupitelstva žalované ze dne 22. 9. 2023, kde bylo formálně navrženo pořízení změny územního plánu, avšak všech 5 přítomných zastupitelů hlasovalo proti. Takový postup považuje stěžovatel za „*výsměch*“ svému vlastnickému právu i správním soudům.

[14] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první

s. ř. s.), 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.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Předmětem sporu je otázka, zda krajský soud po právu odmítl žalobu stěžovatele pro nedostatek plausibilního tvrzení nezákonného zásahu, spočívajícího v nečinnosti žalované při pořizování změny územního plánu v návaznosti na zrušující rozsudek KS.

[18] Krajský soud v napadeném usnesení zdůraznil, že stěžovatel nemá na pořízení územního plánu nárok a, bez ohledu na to, je jeho právní postavení jisté, neboť po kasačním zásahu krajského soudu (zrušujícím rozsudkem KS) vstoupí v účinnost územní plán v podobě před zrušenou změnou a zákon tak jako tak upravuje důsledky absence územního plánu v obci. Stěžovatel má naopak za to, že nečinnost žalované zasahuje do jeho právní sféry (konkrétně do jeho vlastnického práva), neboť brání stavebnímu využití pozemků stěžovatele, a krajský soud nebyl oprávněn žalobu odmítnout.

[19] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*.

[20] Krajský soud v napadeném usnesení trefně odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci *EUROVIA* (dále jen „*rozsudek RS ve věci EUROVIA*“; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Též správně dovodil, že pro nynější věc relevantní závěry rozšířeného senátu zůstávají relevantní, ačkoli byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387; všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz). Krajský soud však z rozsudku RS ve věci EUROVIA dovodil nesprávné závěry.

[21] Závěry rozsudku RS ve věci *EUROVIA* lze shrnout tak, že odmítnutí zásahové žaloby pro nedostatek plausibilního tvrzení zásahu je vyhrazeno pouze *zjevné a nepochybné* vadě takového tvrzení. Rozšířený senát v odkazovaném rozsudku uvedl dva příklady takového *zjevně a nepochybně* neplauzibilního tvrzení: (1) žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě; a (2) žaloba označující za nezákonný zásah to, že „*příliš často prší*“ (odstavec 62 odkazovaného rozsudku). Oba příklady, které rozšířený senát zvolil, vyzdvihují právě to, že irelevance žalobního tvrzení musí být zjevná bez hlubších úvah či složité právní argumentace ohledně užití či odlišení se od judikatury vrcholných soudů.

[22] Dále rozšířený senát v rozsudku RS ve věci *EUROVIA* dospěl k závěru, že v pochybnostech je nutné připustit meritorní přezkum žaloby a pro případ nedostatku aktivní věcné legitimace žalobu zamítnout. Podle tohoto rozsudku „[e]*xistuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah*

označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další ‚procesní' podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat" (odstavec 63 odkazovaného rozsudku).

[23] V případě nyní projednávané věci žalobní tvrzení nemá takovou povahu, aby *zjevně a nepochybně* nemohlo založit nezákonný zásah. Naopak zde je dána „*rozumná pochybnost*" o tom, zda žalobní tvrzení může či nemůže takovou povahu mít. Dokládá to i obsah napadeného usnesení, v němž krajský soud poměrně rozsáhle (a ne zcela konzistentně – k tomu viz níže) argumentuje, proč namítaná nečinnost žalované nemůže být nezákonným zásahem. Pokud by však zde byl nedostatek plausibilního tvrzení, nemusel by krajský soud obsáhle citovat judikaturu, vypořádávat odkazy stěžovatele na judikaturu jinou a vykládat ustanovení stavebního zákona z roku 2006.

[24] Nejvyšší správní soud dodává, že tvrzení o nezákonném zásahu do právní sféry stěžovatele ze strany žalované tím, že je nečinná při pořízení či schválení změny územního plánu po zásahu zrušujícím rozsudkem KS pojednává přinejmenším o „myslitelném" (plausibilním zásahu) do práv (konkrétně práva vlastnického) stěžovatele. Skutkový děj vyvolává *prima facie* otázku, zda nečinnost žalované vskutku nezpůsobuje zásah do právní sféry stěžovatele z následujících důvodů: pozemky stěžovatele nejprve byly „zastavitelné" (na základě původního územního plánu). Poté tento charakter ztratily kvůli první změně územního plánu. Tato změna byla ve vztahu k pozemkům stěžovatele odklizena zrušujícím rozsudkem KS, čímž se objevilo tzv. „*bílé místo*". Na to upozorňoval i stěžovatel ve své žalobě a krajský soud toto správně rekapituloval v odstavci napadeného usnesení. Není ovšem pravdou, jak uvedl krajský soud v odstavci 10 napadeného usnesení, že by „*ožil*" původní územní plán, prospěšný pro stěžovatele. Krajský soud v této souvislosti odkazoval na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. 20 Cdo 2974/2020, a dále na několik rozhodnutí krajských soudů. Nejvyšší správní soud nicméně ve své judikatuře konstantně uvádí, že pokud dojde k vydání zcela nového územního plánu (tj. původní územní plán je beze zbytku nahrazen územním plánem novým), pak jeho zrušením nemůže dojít k obnovení původního územního plánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014 - 73; ze dne 24. 6. 2022, č. j. 3 As 363/2020 - 49; a ze dne 6. 9. 2024, č. j. 7 As 321/2023 - 29). Ostatně na jiném místě napadeného usnesení krajský soud sám také odkázal na příhodnější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 – 79, podle něhož „[p]*ozemek* [u něhož došlo ke zrušení části územního plánu] *tedy byl z hlediska začlenění do zastavěného území rozsudkem krajského soudu ‚očištěn' od územně plánovací regulace a pohlíží se na něj jako na pozemek v obci, která nemá územní plán*".

[25] Krajský soud v napadeném usnesení na žalobní argument ohledně „*bílého místa*" reagoval tím, že „*z právní úpravy a navazující judikatury se jednoznačně podávají důsledky zrušení územního plánu, přičemž právní úprava sama stanoví, jaká regulace je po zrušení územního plánu aplikovatelná*" (odstavec 9 napadeného usnesení). Tato odpověď krajského soudu se však míjí se základem argumentace žalobce: ten nesporoval, že důsledky zrušení územního plánu mají zákonem předvídané následky. Tvrdil však v žalobě, že tento následek (tj. vznik „*bílého místa*") spolu s trvající nečinností žalované zasahují do jeho vlastnického práva.

[26] Jestliže v této situaci žalovaná prodlévá s pořízením a schválení změny územního plánu, souladné se závazným právním názorem dle zrušujícího rozsudku KS, vystává zde přinejmenším otázka, zda taková nečinnost není nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že ten se zjevně ocitá v absurdní situaci: dosáhl sice dříve úspěchu před krajským soudem, neboť dosáhl zrušujícího rozsudku KS, avšak význam tohoto rozsudku je nyní „vyprázdněn“ nečinností žalované, která na zrušující rozsudek měla v souladu s § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 reagovat, avšak zůstává nečinná. Důvod k odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy nebyl dán.

[27] V průběhu dalšího řízení krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. věcně posoudí žalobu v mezích tam uplatněných žalobních bodů a vyhodnotí, zda vytýkaným postupem žalovaná porušila zákon. Vezme při tom v úvahu zejména judikaturu Nejvyššího správního soudu, označenou v žalobě a posoudí její přiléhavost z hlediska následků, které vytýkaný postup žalované má z hlediska vlastnického práva stěžovatele. Tímto názorem je krajský soud vázán.

[28] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. února 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu