



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelů: **a) J. R., 4, b) Z. R., c) M. J.**, zastoupen JUDr. Karlem Fořtlem, advokátem se sídlem nám. Přemysla Otakara II. č. 10/6, České Budějovice, proti odpůrci: **obec Dobronice u Bechyně**, se sídlem Dobronice u Bechyně 90, zastoupena Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele c) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, č. j. 51 A 12/2018 – 66,

**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 d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Zastupitelstvo odpůrce usnesením č. 20/2017 ze dne 13. 4. 2017 vydalo v samostatné působnosti opatření obecné povahy - Územní plán obce Dobronice u Bechyně (dále jen „územní plán“). Územní plán dopadá též na parcelu č. X v k. ú. D. ve vlastnictví navrhovatelů a) a b), kterou územní plán nově zařazuje mezi plochy soukromé zeleně (původně zařazena jako plocha k bydlení), a parcelu č. X v k. ú. D. ve vlastnictví navrhovatele c), nově zařazené jako trvalý travní porost (původně zařazena mezi zastavitelná území).

**II.**

[2] Navrhovatelé podali dne 6. 3. 2018 ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích návrh na zrušení opatření obecné povahy, který krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 6. 6. 2018, č. j. 51 A 12/2018 – 66.

[3] Krajský soud předně poukázal na to, že navrhovatelé v průběhu procesu územního plánování vůči přijímanému územnímu plánu neuplatnili žádné námitky a byli v daném řízení zcela pasivní. Krajský soud proto dále zkoumal, zda v posuzované věci vyvstaly subjektivní či objektivní okolnosti, které by navrhovatelům znemožnily využít příslušných procesních instrumentů již v průběhu pořizování územního plánu; existenci takovýchto okolností však neshledal. Navrhovatelé měli v průběhu takřka čtyři roky trvajícího procesu územního plánování řadu možností uplatnit své připomínky, resp. námitky vůči podobě napadeného územního plánu, nejméně od r. 2015, kdy byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele i odpůrce a současně dostupný na webových stránkách. Veškeré relevantní dokumenty byly zveřejněny formou umožňující dálkový přístup a nic tak navrhovatelům nebránilo, aby se na procesu územního plánování sami podíleli. Neobstojí přitom argumentace, podle níž bylo povinností odpůrce více proces územního plánování propagovat, neboť postrádá jakoukoli zákonnou oporu.

[4] Krajský soud rovněž neshledal, že by v projednávané věci byly dány závažné důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, které by převážily nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijatý územní plán. Předně v této souvislosti krajský soud uvedl, že ze strany odpůrce nedošlo k žádnému porušení procesních práv navrhovatelů, přičemž ani sami navrhovatelé žádné takové pochybení nenamítli. Zároveň zdůraznil, že přijetím územního plánu bez dalšího nedochází ani k omezení dosavadního faktického užívání pozemků. Územní plán totiž nemění stávající využití území ani neukládá povinnost k jeho změně, ale pouze stanoví limity budoucích změn v jeho využití, přičemž tyto limity se mohou projevit až v navazujícím územním rozhodnutí. Přijetí nového územního plánu nemůže mít vliv na již vydaná (pravomocná) územní rozhodnutí, a tím spíše nemůže ovlivňovat ani navazující řízení stavební, neboť v něm již stavební úřad není oprávněn soulad stavebního záměru s územním plánem posuzovat. Sama skutečnost, že některé stavby na pozemcích navrhovatelů nebyly doposud zkolaudovány a zaneseny do katastru nemovitostí, proto nemůže v kontextu ochrany právní jistoty dalších relevantních subjektů vést ke zrušení napadeného územního plánu. Argumentace týkající se údajné animozity starosty odpůrce ve vztahu k navrhovatelům je v této souvislosti zcela irelevantní.

[5] Závěrem krajský soud uvedl, že zbylá argumentace navrhovatelů představuje ve své podstatě pouhý nesouhlas se změnou funkčního využití dotčených pozemků, jakož i potenciálním snížením jejich tržní hodnoty. Tyto námitky však svou povahou spadají do rámce posuzování věcné správnosti a přiměřenosti v územním plánu obsaženého řešení; k přezkumu těchto otázek však není krajský soud z důvodu pasivity navrhovatelů v průběhu procesu územního plánování oprávněn.

### III.

[6] Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel c) [dále jen „stěžovatel“] v zákonné lhůtě kasační stížnost.

[7] Stěžovatel má za to, že opatření obecné povahy výrazným způsobem zasáhlo do vlastnického práva navrhovatelů, neboť ti po změně nemohou svůj majetek užívat se všemi právy vlastníka, tak jak zaručuje Listina základních práv a svobod, protože nové označení pozemků jako soukromá zeleň nebo trvalý travní porost má svá velmi omezující specifika. Navíc

pokračování

to ovlivňuje i hodnotu takto postiženého pozemku. Jde tedy *de facto* o jistý druh vyvlastnění bez naléhavého právního důvodu. Krajský soud tak nedostatečným způsobem posoudil fatální omezení vlastnického práva a užívání pozemku. V průběhu soudního řízení nebyl odpůrce schopen doložit naléhavost takového kroku omezení vlastnického práva, tj. proč k tak radikální změně u dvou pozemků vůbec došlo. Vyjádření odpůrce, že byl k tomuto kroku donucen příslušným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, je nepravdivé, neboť tento orgán v žádném případě nelimitoval svůj požadavek na konkrétní parcely.

[8] Z dostupné judikatury vyplývá, že je možno se domáhat soudního přezkumu i přes nepodání námitek do územního plánu. Pokud jde o názor krajského soudu, že stěžovatel měl možnost uplatnit námítky v časovém horizontu čtyř let, pak je třeba poukázat na chybný postup odpůrce v průběhu vyhotovení a následného schvalování územního plánu, který zanesl do celého řízení chaos. Stěžovatel neměl potřebu domáhat se námítkami změny návrhu územního plánu, neboť od roku 2014 ve verzi 1, v roce 2015 verzi 2 a následných úprav, byl jeho pozemek bez změny využití a bez změny vedoucí k jakémukoli omezení vlastnického práva a užívání nemovitosti. Není tak možné stěžovateli vytýkat pasivitu, když u jeho vlastní pozemkové parcely došlo ke změně až v třetí verzi územního plánu. To, že si radní své pozemky převáděli ze zemědělských na stavební, kdy tuto skutečnost nehodlal krajský úřad v takovémto rozsahu akceptovat a zasílal dokumentaci k přepracování, nemůže být v samém důsledku přičítáno stěžovateli k tíži s tím, že se nezajímal o územní plán, což není pravdou.

[9] Krajský soud se zcela uchýlil pouze k hodnocení, jak má stěžovatel jednoduchou možnost obejít odpůrcem změněné využití pozemku, jak si s tím může poradit a přitom neřešil fatální dopad na možné stavby na pozemku do budoucna a výrazné snížení hodnoty majetku, k čemuž došlo bez jakéhokoli opodstatněného důvodu. Soukromé vlastnictví je v právním státě pojmem nedotknutelnosti, pokud není prokázán naléhavý celospolečenský zájem a v tomto konkrétním případě tvrzení odpůrce, že se stala chyba, nemůže obstát před nutností takovou chybu napravit zrušením opatření obecné povahy. Krajský soud vůbec neposoudil, že změnou územního plánu u něj došlo k situaci, kdy na změněném pozemku není možné do budoucna vyvíjet jakoukoli stavební činnost, přitom stěžovatel kupoval pozemek právě proto, že se jednalo o pozemek s možností výstavby rekreačních objektů. Jakákoli stavba je v současné době brána stavebním úřadem jako rozporná s územně plánovací dokumentací. Krajský soud nemůže zlehčovat celou situaci tvrzením, že se neprokázalo žádné protiprávní jednání odpůrce, kdy přitom liknavou a neodbornou činností odpůrce došlo k výrazným škodám na majetku stěžovatele. Tuto skutečnost stěžovatel doložil znaleckými posudky, podle kterých byla hodnota pozemku před změnou využití 443 600 Kč a po změně 22 410 Kč.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, nebo aby zrušil i opatření obecné povahy.

#### IV.

[11] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje rozsudek krajského soudu za správný, a to jak z pohledu hmotného tak procesního práva. Nejvyšší správní soud by se podle jeho názoru neměl zabývat důvody stížnosti, které se vztahují k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelů a) a b), kteří kasační stížnost nepodali. Tato část napadeného rozsudku se stěžovatele nijak nedotýká. Dále odpůrce odmítl osobní konfrontační tón celé stížnosti. Pro posouzení věci je zcela bez významu zabývat se tvrzením stěžovatele, že v minulosti panovala mezi stěžovatelem a starostou odpůrce nějaká animozita. Odpůrce se vždy snažil vyjít se stěžovatelem korektně a žádný z jeho kroků nebyl motivován jakkoliv osobně. Závěrem odpůrce poukázal na skutečnost, že zastupitelstvo odpůrce schválilo pořízení změny územního plánu, jejímž cílem je to, aby se pozemky ve vlastnictví navrhovatelů staly opět zastavitelnými.

I z tohoto pohledu proto považuje odpůrce právní kroky stěžovatele za zbytečné. Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit mu náklady řízení.

## V.

[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] Klíčovým bodem věci je otázka pasivity stěžovatele při procesu přijímání napadeného územního plánu, resp. vliv nepodání námitek či připomínek stěžovatelem v průběhu přijímání územního plánu na aktivní věcnou legitimaci stěžovatele před správními soudy. Konkrétně jde o právo stěžovatele na soudní přezkum územního plánu z důvodu tvrzeného zásadního (neproporcionálního) omezení vlastnického práva i v situaci, kdy proti změnám v územním plánu stěžovatel nebrojil, a to proto, že o přijímání změn nevěděl.

[15] Zásada proporcionality zkoumaná coby součást posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy byla akcentována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, které k soudní kontrole procesu tvorby územního plánu (jeho změny) konstatovalo, že v rámci zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá „...*zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřijatelného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.*“

[16] Není to ovšem soud, kdo by měl o naznačených otázkách ohledně proporcionality zásahu rozhodovat tzv. v první linii, jak správně poznamenal krajský soud. Úkolem soudu není územní plány aktivně dotvářet. Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít ambici zasahovat do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné vůle občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Právě zastupitelstvo obce je tím, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže soud nahrazovat; totéž platí i pro činnost pořizovatele územního plánu postupujícího v přenesené působnosti. K tomu lze odkázat i na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že „*není možné po soudu 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. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, či ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29). Uvedený názor potvrdil i Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12.

pokračování

[17] Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž soud dovodil, že i přes procesní pasivitu navrhovatele lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nicméně úspěšnost takového návrhu je pak dána spíše výjimečně – a to pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

[18] Přeneseno na nyní posuzovaný případ, nelze než zopakovat, že stěžovatel nepodal námitky proti přiměřenosti připravovaného zařazení jeho pozemku do plochy zemědělské - trvalý travní porost. Zůstal v roli pasivního pozorovatele, potažmo příjemce řešení navržených v územním plánu, ačkoli jeho aktivní účasti na tvorbě územního plánu objektivně nic nebránilo. Pořizovatel řádně doručil veřejnou vyhláškou návrh územního plánu, vč. poučení o možnosti podat připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona. Následně pořizovatel řádně oznámil veřejnou vyhláškou konání veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu na 9. 2. 2016, vč. poučení o možnosti podat připomínky, resp. námitky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Stěžovatel nepochybně mohl a měl postupovat podobně jako ostatní vlastníci dotčených pozemků a staveb, kteří po uplatnění písemných připomínek, s jejichž vyhodnocením se neztotožnili, uplatnili po zveřejnění upraveného a posouzeného návrhu územního plánu také námitky, o kterých odpůrce následně rozhodl.

[19] Procesní pasivita stěžovatele nebyla způsobena objektivními okolnostmi a za tohoto stavu by bylo možno jeho návrhu vyhovět toliko v případě závažných důvodů; tyto důvody Nejvyšší správní soud rozvedl v navazujícím rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, s tím, že „...za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“ Uvedené závažné důvody, pro které by i při procesní pasivitě stěžovatele bylo na místě zrušení územního plánu nebo jeho části, je tedy třeba zohlednit, což také krajský soud učinil. Nejvyšší správní soud se s jeho závěry v tomto ohledu zcela ztotožňuje a ve stručnosti odkazuje na veškeré individuální okolnosti případu, jakož i na přednesené argumenty stěžovatele. Ten nepoukázal na žádné porušení kogentních procesních norem či hmotněprávních norem a ani zdejší soud žádnou zjevnou nezákonnost zvoleného řešení *prima facie* neshledal. Stěžovatel výhradně hájil svá soukromá práva – právo vlastnit majetek – za současného zpochybnění věcného řešení zvoleného územním plánem ohledně využití jeho pozemku p. č. X.

[20] Za daného skutkového a právního stavu věci, vč. výše citované judikatury, Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel nevyužil upraveného a posouzeného návrhu územního plánu k uplatnění plnohodnotné námitky o neproporcionální zásahu do svého vlastnického práva; nemůže se proto následně úspěšně domáhat, aby krajský soud tzv. v první linii přezkoumal proporcionalitu tohoto zásahu. V takovém případě by tím totiž *de facto* i *de iure* suploval v rámci soudního přezkumu právě roli odpůrce, což by bylo rozporné nejen s právem na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které respektují územní plán a postupují s důvěrou v jeho obsah.

[21] Nejvyšší správní soud si je vědom, že změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou je nepochybně citelný zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku, navíc pokud má v úmyslu na pozemku v budoucnu vyvíjet stavební činnost, a může hraničit s faktickým vyvlastněním (viz k tomu bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, například usnesení jeho rozšířeného

senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 – 31). Takovýto zásah může (a má) být zásadně kompenzován, byť obecně vzato mimo rámec nástrojů územního plánování (srov. k tomu zejm. bod 50 již zmíněného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). V daném případě však s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu převážilo v rámci soudní kontroly územního plánování to, že stěžovatel se neúčastnil procesu projednávání návrhu územního plánu a nestřežil si svá vlastnická práva a svou pasivitou zapříčinil stav, v němž se krajský soud nemohl zabývat proporcionalitou. Otázka případné kompenzace pak není předmětem tohoto soudního řízení.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. září 2019

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu