

Územní plán

Ačkoliv ani existence nepravomocného povolení stavebního záměru ve spojení s principem kontinuity územního plánování nevylučuje možnost změny územního plánu způsobem omezujícím vlastnické právo stavebníka, musí pro takovou změnu existovat velmi závažné důvody v podobě reálného a intenzivního zásahu do jiných ústavně zaručených základních práv a svobod nebo závažná kolize s veřejným zájmem. Nezohlední-li správní soudy tuto skutečnost (s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, porušují tím právo navrhovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. IV.ÚS 2217/24 ze dne 10.12.2025)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatele P.S., zastoupeného JUDr. Mgr. F.R., Ph.D., advokátem, sídlem P., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2024 č. j. 8 As 21/2023-58, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. ledna 2023 č. j. 54 A 86/2022-56 a části územního plánu obce K., schváleného usnesením zastupitelstva obce K. ze dne 27. června 2022 č. 40-22, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Praze a zastupitelstva obce K., jako účastníků řízení, tak, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2024 č. j. 8 As 21/2023-58 a rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 20. ledna 2023 č. j. 54 A 86/2022-56 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2024 č. j. 8 As 21/2023-58 a výroky II a III rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. ledna 2023 č. j. 54 A 86/2022-56, ve znění opravného usnesení ze dne 21. 1. 2026, se ve vztahu ke stěžovateli ruší. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Z odůvodnění

I. Skutkové okolnosti posuzované věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatel domáhá zrušení územního plánu obce K. v části, v níž se na pozemcích parc. č. X1 a X2 v kat. úz. K. vymezuje plocha "113-Z" s využitím "PZ-veřejná prostranství s převahou zeleně", a v části, v níž bylo na těchto pozemcích vymezeno veřejné prostranství, pro které lze uplatnit "předkupní právo PP14", a v záhlaví uvedených rozsudků s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti, spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 21/2023 a spisu Krajského soudu v Praze (dále jen "krajský soud") sp. zn. 54 A 86/2022, které si Ústavní soud vyžádal, postačí uvést následující skutečnosti. Stěžovatel je vlastníkem výše uvedených pozemků, které územní plán obce K. z roku 2002 řadil do plochy s funkčním vymezením "BI - bydlení individuální". Dne 13. 12. 2021 bylo zahájeno řízení o vydání společného povolení podle § 94j a násl. zákona č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 23. 1. 2023, pro stavbu "Rodinný dům se dvěma byty, připojení vody, elektrické energie, kanalizace, žumpy, likvidace srážkových vod, tepelná čerpadla, zpevněná plocha, oplocení". Magistrát města Mladá Boleslav (dále jen "magistrát") vydal dne 21. 6. 2022 společné povolení č. j. 73601/2022/SÚ/ZdPe, kterým bylo

stěžovateli a jeho manželce povoleno provést uvedenou stavbu. Účastníkem řízení byla také obec K. Písemností ze dne 15. 6. 2021 udělila obec K. souhlas se stavbou prodloužení vodovodního řádu a stavbou vodovodní přípojky na pozemcích stěžovatele a dne 2. 2. 2022 také souhlas se sjezdem na pozemek. Dne 22. 4. 2022 vydal magistrát také územní rozhodnutí o umístění stavby "kabelového vedení NN a nové přípojkové skříně" mimo jiné na pozemku stěžovatele parc. č. X2. Proti společnému povolení nicméně podali odvolání vlastníci sousedních pozemků, přičemž v průběhu odvolacího řízení nabyt účinnosti nový územní plán, který pozemky stěžovatele zařadil do plochy 113-Z s funkčním vymezením "veřejná prostranství s převahou zeleně", a nadto pozemky zatížil předkupním právem. Společné povolení proto bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 9. 2022 č. j. 116787/2022/KUSK s odůvodněním, že v době, kdy ve věci rozhodoval magistrát, sice bylo společné povolení v souladu s tehdy platným územním plánem, ale ode dne 22. 7. 2022 je v rozporu s nově vydaným územním plánem. Magistrát posléze žádost o vydání společného povolení rozhodnutím ze dne 18. 3. 2024 č. j. MMBB/34811/2024/ SÚ/ZdPe zamítl, neboť záměr již není v souladu s (novým) územním plánem.

3. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatel domáhal zrušení shora uvedené části územního plánu. V návrhu poukázal na v předchozím bodu uvedené okolnosti svého případu a namítl především formální vady veřejné vyhlášky a její nesprávné vyvěšení na úřední desce obecního úřadu, nepřipustné smísení role pořizovatele a zpracovatele územního plánu, nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva, jakož i to, že napadená část územního plánu je vůči němu nepřipustně diskriminační. Krajský soud napadeným rozsudkem návrh stěžovatele zamítl jako nedůvodný. Uzavřel, že opatření obecné povahy bylo řádně přijato, a že územní plán byl vyhlášen na úřední desce v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž jeho účinnost nastala dne 22. 7. 2022. Podle krajského soudu bylo pro adresáty z veřejné vyhlášky dostatečně srozumitelné, že jde o územní plán obce vydaný zastupitelstvem a formální nepřesnosti neměly vliv na jeho zákonnost. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřipustného smísení role pořizovatele a zpracovatele územního plánu, protože se podle stěžovatele měl na územním plánu podílet tzv. "létající pořizovatel" a projektantka dlouhodobě spolupracující a působící na jednom pracovišti. Zdůraznil, že v době pořizování napadeného územního plánu byl účinný stavební zákon z roku 2006, který neslučitelnost těchto funkcí výslovně nestanovil. Podstatné podle soudu je, že pořizovatel a projektantka byli dvě různé osoby, z nichž každá měla jinou roli v procesu. Připomněl, že pro rozsah přezkumu namítané nepřiměřenosti napadeného územního plánu je určující, zda a jaké námitky proti návrhu územního plánu byly navrhovatelem uplatněny. Zdůraznil přitom, že stěžovatel byl při formulaci námitek "velmi laxní", přičemž ve své podstatě nešlo ani o námitky, ale o blíže nezdůvodněné požadavky. Obci nebyly předloženy žádné důvody, proč by měla přijmout jiné řešení, a nebylo "ani naznačeno, do jakých konkrétních zájmů... navrhovaná regulace zasahuje" (bod 70. odůvodnění). Krajský soud dospěl k závěru, že námitky stěžovatele mohly obec nejvýše podnítit k tomu, aby se dílčím regulativům blíže věnovala v odůvodnění napadeného územního plánu, nicméně v situaci "nedefinovaného konkurenčního zájmu obec mohla bez dalšího setrvat na zamýšlené regulaci, aniž by ji musela nějak poměřovat se zájmy" (bod 71. odůvodnění). Obec podle krajského soudu v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nadto řádně zdůvodnila, že proti právu stěžovatele realizovat své vlastnické právo a vybudovat na svých pozemcích rodinný dům stojí zájem na usnadnění péče o veřejnou technickou infrastrukturu podpořený zákonem garantovaným právem jejího správce na přístup a vjezd na přilehlé pozemky, zákonná ochrana "údolních niv vodních toků" jakožto významného krajinného prvku a na ně navazující urbanistický záměr požadující zachování volného nezastavitelného pruhu podél vodotečí, vůči němuž se navrhovatel až do okamžiku veřejného projednání nijak nevymezil (bod 80. odůvodnění). Byť je pravdou, že samotné zákonné požadavky plynoucí ze zákona č. [254/2001](#) Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, by mohly být zajištěny i užším pásem plochy PZ v šíři 6 metrů požadovaným Státním pozemkovým úřadem, odborem vodohospodářských staveb, na druhé straně vodoteče,

ochrana nivy vodního toku jen na jednom břehu by byla "značným kompromisem", neboť oboustranná ochrana nivy by podle krajského soudu "měla být preferovaným řešením" (bod 83. odůvodnění). Ani ochranou vodního toku a její nivy však podle krajského soudu nejsou vyčerpány důvody, proč obec zasáhla do vlastnického práva stěžovatele. Umístění rodinného domu na dotčené pozemky, jež tvoří relativně úzký pruh kolmý k pozemkům p. č. X3 až X4, by totiž vedlo k tomu, že z takto umístěného rodinného domu by bylo možné nahlížet do zahrad za rodinnými domy hned několika sousedů, což by nepochybně mohlo mít potenciál vyvolávat konfliktní situace v území. Veřejné zájmy uvedené obcí jsou přitom významné a legitimní, mají zákonný podklad, a proto představují konkurenci soukromému zájmu na neomezeném zhodnocení dotčených pozemků výstavbou. Volba urbanistické koncepce je realizací práva na samosprávu, která obci náleží a jež musí ustoupit jen tam, kde by zásah do jiných práv a zájmů byl nepřiměřeně přísný. Krajský soud neshledal, že by napadená regulace měla povahu "diskriminačního zacházení", neboť šlo o výsledek přístupu obce, který byl aplikován na celém jejím území tam, kde tomu nebránila již vydaná pravomocná rozhodnutí o umístění staveb.

4. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl. Za nepřijatelnou označil námitku stěžovatele, že obec svévolně zaměňuje výkon přenesené a samostatné působnosti, jakož i námitku, že obec v územním plánu odkazovala na nesouvisející právní úpravu. Krajský soud podle něj zdůvodnil všechny své klíčové závěry, protože jeho rozhodnutí není nepřezkoumatelné. I kdyby snad nereagoval na dílčí tvrzení stěžovatele, jeho ucelená argumentace se vypořádává s obsahem i smyslem návrhové argumentace. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepřisvědčil tvrzení stěžovatele o nedostatečích veřejné vyhlášky ani námitce stran nepřijatelného propojení pořizovatele a zpracovatele územního plánu. Zdůraznil dále, že krajskému soudu nevznikly pochybnosti o tom, že napadený územní plán byl vydán usnesením zastupitelstva obce K. ze dne 27. 6. 2022 č. 40-22, protože nebyl důvod, aby si krajský soud usnesení zastupitelstva vyžádal. Na žádost Nejvyššího správního soudu nicméně obec K. doplnila správní spis také o zápis ze zasedání zastupitelstva konaného 27. 6. 2022, který potvrzuje vydání usnesení č. 40-22, jímž byl vydán napadený územní plán. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že krajský soud dostatečně vypořádal i námitky stěžovatele o nepřiměřenosti a diskriminační povaze napadené části územního plánu. Požadavek na kontinuitu územního plánování není podle jeho ustálené judikatury absolutní, přičemž ani nepravomocné stavební povolení nemůže samo o sobě vylučovat změnu regulace dotčené plochy. Krajský soud podle něj správně poukázal na to, že proti zájmu stěžovatele realizovat své vlastnické právo vybudováním rodinného domu stojí zájem na usnadnění péče o veřejnou technickou infrastrukturu, zákonná ochrana údolních niv vodních toků a urbanistický záměr obce. Kromě toho krajský soud za jeden z konkurujících zájmů označil potřebu chránit práva sousedních vlastníků. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že by na jeho námitky byly kladeny nepřiměřené požadavky. Objektivně z nich totiž bylo možné dovodit pouze nesouhlas s tím, že na pozemku nebude moci stěžovatel provést stavební záměr. Obec přitom řádně zdůvodnila přiměřenost zásahu do vlastnického práva stěžovatele.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel shrnuje obsah napadených částí územního plánu a rozhodnutí soudů, přičemž namítá, že jimi bylo porušeno jeho právo vlastnit majetek (viz bod 1.) a že jsou dále v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 11 odst. 4 Listiny. Především, že v době, kdy nový územní plán nabyl účinnosti, bylo již pro jeho pozemky vydáno společné povolení ke stavbě rodinného domu. Jediným důvodem pro zrušení společného povolení přitom bylo, že se posléze změnil územní plán, který na těchto pozemcích znemožnil provést stavbu. Stěžovatel pro účely společného povolení získal mimo jiné souhlasné závazné stanovisko magistrátu, přičemž obec K. byla účastníkem všech povolovacích procesů. Pro zamýšlený rodinný dům byl již pravomocně povolen vodovodní řad s přípojkou, který je dokonce již vystavěn. S výstavbou vodovodního řadu s přípojkou přitom dne 15. 6. 2021 výslovně

souhlasila obec K., čímž znovu podpořila stěžovatelovo legitimní očekávání, že bude moci na pozemku stavět. V současnosti tak má stěžovatel vybudován vodovodní řad s přípojkou, ale smysl této stavby byl zcela zmařen. Stěžovatel dále podotýká, že stavební úřad, který stavbu rodinného domu povoloval, v dané věci překročil zákonnou lhůtu k vydání společného povolení, což ve výsledku vedlo k tomu, že nemůže stavět rodinný dům pro v mezidobí učiněnou změnu územního plánu. Pokud by byla zákonná lhůta k vydání společného povolení dodržena, patrně by vůbec nedošlo k podání odvolání, které bezprostředně reagovalo na změnu územního plánu ze dne 7. 7. 2022, která nabyla účinnosti dne 22. 7. 2022. Bylo-li by rozhodnutí vydáno včas, pak by odvolací lhůta již uplynula a nebylo by možno uplatnit argumentaci změnou územního plánu, která se ukázala být rozhodující. Stěžovatel oprávněně nabyl legitimní očekávání, že stavbu rodinného domu bude moci provést, čemuž nasvědčovalo veškeré jednání obce K., která v řízeních se stavbou rodinného domu, souvisejícího kabelového vedení, vodovodního řadu a sjezdu k rodinnému domu vyslovovala souhlas a byla si vědoma i toho, že vodovodní řad je již vybudován. Na sousedním pozemku stejného umístění i tvaru nadto shodný rodinný dům stojí. Tomuto legitimnímu očekávání však soudy neposkytly ochranu a výrazným způsobem tak zasáhly do jeho vlastnického práva.

6. Napadené části územního plánu, které znemožňují na dotčených pozemcích stavbu rodinného domu, jsou podle stěžovatele "zcela disproporční", přičemž ani ostatní "zájmy", kterých se obec dovolává, nemohu převážit nad jeho legitimním očekáváním. Stěžovatel poznamenal, že údajný vodní tok, o jehož ochranu má jít, nemá ani název, což "o jeho významu říká mnohé", a že tento "nemá dokonce ani vodu". Krajský soud nadto v napadeném rozsudku s odkazem na Státní pozemkový úřad přiznává, že fakticky jde o trubní vedení, které má zhruba jen po délce sto metrů podobu otevřeného vodního kanálu. V názvu příkopu, o který stěžovatel sám pečuje, a který sousedí s jeho pozemky, neteče voda vůbec. Zástavba v okolí vodotečí je v obci přitom běžným jevem, v důsledku čehož dochází k nerovnému zacházení s jednotlivými vlastníky. Zcela nelogický je podle stěžovatele závěr krajského soudu, že má být upřednostněna ochrana nivních ploch, tedy travních ploch při vodním toku. Hovořit o takové ochraně tam, kde neteče voda, je absurdní. Argumentují-li soudy přiměřeností přijatého řešení kvůli zájmu na usnadnění péče o veřejnou technickou infrastrukturu, není jasné, proč tento záměr nepřevážil i u zbývajících dosud nezastavěných pozemků, například v ploše 15-Z. Potřeba chránit sousední vlastníky může být podle stěžovatele řešena nespočtem mírnějších způsobů, než je naprostý zákaz stavět, avšak žádný z těchto způsobů nebyl zvažován. Zásah do sousedských práv je jen hypotetický a nemůže převážit nad jeho vlastnickým právem a legitimním očekáváním.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

7. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona a contrario), protože stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti

8. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu k vyjádření účastníkům řízení a Tomáši Vychytilovi, který v řízení před správními soudy vystupoval společně se stěžovatelem v postavení navrhovatele.

9. Obec K. uvedla, že si byla probíhajícího povolovacího procesu na pozemcích stěžovatele vědoma, avšak záměr "vedení obce nepovažovalo za vhodný". Stěžovatel navzdory návrhu nového územního plánu pokračoval v inženýrské přípravě stavby rodinného domu, přičemž si mohl a měl být vědom možného neúspěchu, nestihne-li získat pravomocné povolení před jeho účinností. Při vydávání dílčích

vyjádření v souvislosti s povolením sjezdu a stavbou vodovodu obec postupovala v souladu s tehdy platným územním plánem. Obec podotýká, že se stavbou "měla problém hlavně z urbanistických hledisek", přičemž úpravu urbanistického řešení ponechala na novém územním plánu. Za "nesmyslnou" pak považuje argumentaci legitimním očekáváním a odkazem na délku správního řízení ve věci společného povolení, za což nemůže nést žádnou odpovědnost. Ve zbytku obec odkázala na odůvodnění územního plánu a na napadené rozsudky správních soudů, s nimiž se ztotožňuje.

10. Krajský soud ve vyjádření uvedl, že stěžovatel v ústavní stížnosti opakuje argumentaci již uplatněnou v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části), pročež odkázal na odůvodnění svého rozsudku a odůvodnění navazujícího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který jeho právní závěry nezpochybnil.

11. Nejvyšší správní soud uvedl, že se s námitkami stěžovatele neztotožňuje a má za to, že je vypořádal ústavně souladným způsobem. Ve svém vyjádření především zdůraznil, že kontinuita územního plánování není absolutní, a že stěžovateli žádné legitimní očekávání vzniknout nemohlo, neboť společné povolení nenabývalo právní moci.

12. Pan Tomáš Vychytil výzvu k vyjádření nepřevzal, a proto má Ústavní soud zato (v souladu s poučením), že se postavení vedlejšího účastníka vzdal. Z tohoto důvodu s ním dále nejednal.

13. Obdržená vyjádření zaslal Ústavní soud na vědomí a k případné replice stěžovateli.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, stojícím mimo soustavu soudů. K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je oprávněn tehdy, pokud soudy porušily ústavně zaručená práva stěžovatele. Smysl ústavního pořádku, jehož součástí je i Listina, spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu, nýbrž i v povinnosti orgánů veřejné moci vykládat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, což pro soudy výslovně vyplývá již z čl. 4 Ústavy [srov. např. náleze ze dne 31. 8. 2015 sp. zn. II. ÚS 1287/14 (N 159/78 SbNU 401)].

15. Zásah do vlastnického práva územním plánem (opatřením obecné povahy) je zásahem ústavním pořádkem aprobovaným, a to za předpokladu, že je vlastnické právo omezeno v souladu se zákonem a v přiměřené míře [viz náleze ze dne 8. 4. 2004 sp. zn. II. ÚS 482/02 (N 52/33 SbNU 39)]. V nálezu ze dne 19. 11. 2024 sp. zn. III. ÚS 229/24, v němž se Ústavní soud vyjádřil ke změně územního plánu za účelem ochrany jednotlivých složek životního prostředí, zdůraznil, že vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Ačkoliv vlastnické právo není právem neomezitelným, a přestože vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny), nesmí být s ohledem na povinnost veřejné moci šetřit podstatu a smysl základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny) omezeno ve větší než přípustné míře a pouze tehdy, je-li to nezbytné. Absolutními však nejsou ani práva, resp. "veřejné statky", kterými byl odůvodněn zásah do práv stěžovatele, a to včetně ochrany vodního toku (přiměřeně srov. náleze ze dne 18. 8. 2023 sp. zn. IV. ÚS 938/22, bod 26. odůvodnění). Při soudním přezkumu územního plánu je tak třeba poměřit navzájem kolidující práva. Výsledek poměrování těchto skupin hodnot pak správní soud musí ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

16. Posuzovaná věc je specifická v tom, že ve prospěch stěžovatele již bylo vydáno (byť nepravomocné) společné povolení ke stavbě rodinného domu, a to v souladu s tehdejší územním plánem obce, přičemž až v průběhu odvolacího řízení nabyl účinnosti napadený územní plán, který pozemky stěžovatele "přeřadil" do plochy veřejného prostranství s převahou zeleně, čímž bylo

znemožněno provedení stavebního záměru. Účastníkem povolovacího procesu přitom byla i samotná obec [§ 94k písm. b) stavebního zákona], která nadto vyslovila souhlas se sjezdem na pozemek stěžovatele a s prodloužením vodovodního řádu a přípojky. Stejně tak došlo k přípravě i některých dalších inženýrských sítí a ve věci bylo vydáno pravomocné závazné stanovisko.

17. Navzdory tomu, že samotné společné povolení ze dne 21. 6. 2022 v důsledku podaného odvolání nenabýlo právní moci, stěžovatel podle Ústavního soudu mohl vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem, a s důvěrou v orgány veřejné správy, že vydají rozhodnutí v řízení o společném povolení v zákonem stanovené lhůtě (k čemuž nedošlo, jak stěžovatel namítá), důvodně předpokládat, že dojde k povolení stavebního záměru. Byť správní soudy i sám stěžovatel v ústavní stížnosti, jejímž odůvodněním však Ústavní soud není vázán [srov. nálezy ze dne 29. 11. 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94 (N 58/2 SbNU 151), ze dne 4. 4. 2007 sp. zn. I. ÚS 236/05 (N 59/45 SbNU 23), ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 2396/13 (N 53/73 SbNU 69) nebo sp. zn. III. ÚS 3271/20], v této souvislosti referují toliko o zásadě legitimního očekávání, na věc nepochybně dopadá i související zásada ochrany dobré víry podle § 2 odst. 3 správního řádu. Správní řád odkazovaným ustanovením, v němž je ochrana dobré víry zakotvena jako jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů (dopadající na veškerou vrchnostenskou činnost veřejné správy, tedy i na proces vydávání opatření obecné povahy), přikazuje šetřit nejen práva nabytá v dobré víře, ale i "oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká". Oprávněným zájmem ve smyslu tohoto ustanovení přitom může být i zájem na výkonu vlastnického práva (FRUMAROVÁ, K. a kol. Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 33). Nezbytnou podmínkou pro vznik dobré víry podle § 2 odst. 3 správního řádu přitom nemusí být pouze existence pravomocného rozhodnutí (společného povolení), ale v obecné rovině i jiný postup orgánů veřejné moci - v posuzované věci zejména orgánů obce - který byl způsobilý stěžovatele utvrdit ve správnost postupu a v možnost provedení stavebního záměru.

18. V posuzované věci nelze odhlédnout od toho, že stěžovatel vynaložil značné úsilí na přípravu provedení záměru stavby rodinného domu. Vydání nového územního plánu tak nepředstavuje pouze hypotetické dotčení vlastnického práva stěžovatele, ale přímý zásah do legitimního očekávání a oprávněného zájmu, že bude moci dotčený pozemek užívat v souladu s dosavadním územním plánem. Nelze se proto ztotožnit s vyjádřením Nejvyššího správního soudu (viz shora bod 11. in fine), že stěžovateli žádné očekávání nevzniklo, jelikož společné povolení nenabýlo právní moci. Jakkoliv ani existence (nepravomocného) společného povolení a požadavku na kontinuitu územního plánování skutečně nevylučuje možnost změny územního plánu, musí pro takovou změnu existovat velmi závažné důvody v podobě reálného a intenzivního zásahu do jiných ústavně zaručených základních práv a svobod nebo závažná kolize s veřejným zájmem. V obecné rovině platí, že čím větší úsilí na přípravu realizace záměru již bylo vynaloženo, tím intenzivnější zásah do jiných ústavně zaručených práv či veřejných statků musí hrozit, nebude-li provedena změna územního plánu. Shora uvedené ostatně vyplývá také z judikatury Nejvyššího správního soudu publikované po vydání napadeného rozsudku. Například v rozsudku ze dne 13. 8. 2024 č. j. 10 As 209/2023-42 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že "čím blíže se stavební záměr přibližuje k pravomocnému rozhodnutí o umístění stavby, tím bude změna funkčního využití pozemků razantnější a o to více je nutné poměřovat soukromý a veřejný zájem. Aby taková změna funkčního využití pozemků mohla obstát a byla považována za přiměřenou, musí se s ní (obec)... znovu vypořádat" (bod 49. odůvodnění). Vždy je nicméně potřeba posoudit konkrétní okolnosti případu, včetně toho, zda přípravné práce na záměru například nebyly účelově zahájeny až po zveřejnění návrhu nového územního plánu, znemožňujícího stavbu na dotčených pozemcích. Náležitě zjištění jedinečných skutkových okolností případu je pak věcí správních soudů, nikoliv Ústavního soudu.

19. Ústavní soud shledal ústavněprávní deficit v přezkumu (části) opatření obecné povahy při posouzení přiměřenosti zvoleného řešení. V rámci něj je potřeba přiměřeně vyjít z obecného testu

proporcionality formulovaného Ústavním soudem při přezkumu ústavnosti normativních právních aktů [k tomuto testu viz již náleze ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57)]. Opatření obecné povahy je tak podrobováno posouzení prostřednictvím kritérií vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů, jakož i zkoumání, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005-98). Ústavní soud je přitom toho názoru, že právě kritérium proporcionality v užším slova smyslu (úměrnost následku vůči sledovanému cíli) nebylo správními soudy náležitě posouzeno [shodně náleze ze dne 24. 1. 2023 sp. zn. III. ÚS 3204/21 (N 12/116 SbNU 100)].

20. Správní soudy se na straně potenciálně konkurujících veřejných zájmů a práv ostatních osob vesměs omezily na argumentaci, kterou vzhledem k výše uvedeným východiskům nelze považovat za dostatečnou. Krajskému soudu nelze přisvědčit již v tom, že námitky byly natolik "laxní", že by snad znemožňovaly určit, které právo či zájem bude v případě změny územního plánu zasaženo. Byť lze souhlasit s tím, že námitky byly formulovány stručně a měly spíše povahu "požadavku", ve druhém bodu stěžovatel uvedl, že považuje za nutné, "aby tyto pozemky byly celé v územním plánu jako území ÚP BV Bydlení venkovské. Na těchto pozemcích je vydané závazné stanovisko ke stavbě RD, dále pak vyjmutí ze ZPF, dále pak probíhá vydání stavebního povolení na stavbu RD a tyto pozemky byly vedeny v původním ÚP K. jako BI bydlení v rodinných domech městské a příměstské..." (viz též str. 217 odůvodnění územního plánu). Takové vymezení je podle Ústavního soudu dostatečně určité.

21. Z vyjádření obce vyplývá, že hlavním důvodem, proč záměr stěžovatele nepovažuje za "vhodný", jsou "urbanistická hlediska" (viz bod 11. shora). Z odůvodnění (změny) vymezení plochy 113-Z jako veřejného prostranství se podává pouze to, že jde o plochu "podél koryta bezejmenného vodního toku vymezenou jednak z důvodu zajištění veřejné prostupnosti podél vodního toku a dále z důvodu zabránění zástavby, resp. orby až na hranu koryta vodního toku". Krajský soud při poměrování práva stěžovatele s veřejnými zájmy souvisejícími s tímto "bezejmenným vodním tokem" zjevně nezohlednil jeho význam, resp. to, že má jít o trubní vedení mající jen po relativně zanedbatelné délce podobu otevřeného vodního kanálu. Stejně tak se krajský soud nevypořádal s tím, že v "náznaku příkopu" na pozemku stěžovatele podle jeho tvrzení neteče voda. Jak vyplývá z bodu 83. odůvodnění rozsudku krajského soudu, soud si musel být vědom toho, že požadavky plynoucí z vodního zákona lze naplnit i mírnějšími prostředky, než je vymezení plochy 113-Z jako veřejného prostranství. Krajskému soudu zjevně nepřisluší, aby se při přezkumu územního plánu vyjadřoval k tomu, co by "mělo být preferovaným řešením" (viz bod 5. shora), a toto "řešení" upřednostnil před jiným zákonným a z hlediska intenzity zásahu do základních práv stěžovatele šetrnějším způsobem ochrany určitého veřejného statku. Vzhledem k povaze tohoto "bezejmenného vodního toku" může být přílehavou i námitka stěžovatele, zda lze vůbec hovořit o potřebě ochrany "údolní nivy". Podle názoru Ústavního soudu konečně nelze akceptovat ani závěr, že omezení práv stěžovatele je přiměřené (v užším smyslu), opírá-li se o paušální zdůvodnění, že umístění rodinného domu na pozemcích stěžovatele má potenciál vyvolávat "konfliktní situace", neboť z rodinného domu stěžovatele by bylo možné nahlížet do zahrad jiných vlastníků. Dovedeno ad absurdum, většina pozemků na území obce by v takovém případě musela být vymezena jako plocha, na níž je znemožněna stavba objektů pro bydlení, neboť v zásadě z každého pozemku lze "nahlížet do zahrad jiných vlastníků".

22. Lze proto uzavřít, že napadená rozhodnutí správních soudů jsou výsledkem formalistického přístupu, aniž by se správní soudy dostatečně zabývaly přiměřeností změny územního plánu ve vztahu k již vynaloženému značnému úsilí na přípravu provedení záměru stavby rodinného domu, nepravomocnému rozhodnutí o společném povolení jeho stavby a předchozím vyjádřením obce. Jelikož výše uvedené postačuje ke kasačnímu zásahu Ústavního soudu vůči napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a krajského soudu, Ústavní soud se již nevypořádal s dalšími námitkami stěžovatele, a tato rozhodnutí zrušil. Z důvodu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti jiných orgánů veřejné moci, jakož i subsidiarity ústavní stížnosti, a s ohledem na svou

ustálenou rozhodovací praxi při přezkumu územních plánů [viz především nálezy ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17 (N 78/94 SbNU 73), bod 68. odůvodnění], však Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadených částí územního plánu. Úkolem Ústavního soudu není vstupovat do oblasti kognice správních soudů, a proto může posoudit pouze otázku dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení. Přezkum zákonnosti napadených částí územního plánu pak bude úkolem krajského soudu, kterému se věc vrací k dalšímu řízení.

23. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti v části směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu a rozsudku krajského soudu, podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a tato soudní rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu). Ve zbývající části ústavní stížnosti podle § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona jako nepřijatelnou odmítl, neboť napadené části územního plánu budou předmětem nového posouzení krajským soudem.

Další články:

- [Výživné](#)
- [Valná hromada](#)
- [Ustanovení zástupce](#)
- [Náhrada škody](#)
- [Nájemné \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Péče o dítě \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Smlouva o smlouvě budoucí \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Autonomie vůle](#)