



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatelů: **a) V. M., b) J. M., c) H. V., d) M. V., e) D. F., f) Z. H., g) B. M.**, všichni zastoupeni JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti odpůrci: **obec Libouchec**, se sídlem Libouchec 211, zastoupen Mgr. Janem Chmelíkem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 103/27, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 1. 2023, č. j. 142 A 2/2022-68,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Libouchec ze dne 13. 6. 2022, č. j. LIB/1900/2022 (dále též „územní plán“), v části stanovující regulativy pro využití pozemků par. č. XA, XB a XC v katastrálním území K. (dále též „dotčené pozemky“). Krajský soud předně dovodil, že jsou splněny procesní podmínky pro věcné projednání návrhu. Návazně přistoupil k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Nepřisvědčil námitkám týkajícím se nepřezkoumatelnosti územního plánu, resp. nedostatečného vypořádání námitek, neboť z odůvodnění napadeného územního plánu jasně vyplývá, že problematika změny funkčního využití plochy zahrnující dotčené pozemky byla v rámci vypořádání námitek obsáhle řešena. Dle názoru krajského soudu je dále z odůvodnění napadeného územního plánu zřejmé, z jakého důvodu pořizovatel přistoupil ke změně funkčního využití právě na

ploše, kde se nachází dotčené pozemky navrhovatelů, které tak byly zařazeny mezi plochy AZ – zemědělské, zatímco některé jiné pozemky v dané oblasti byly napadeným územním plánem určeny k zastavění. Pořizovatel poukázal zejména na velký územní rozsah dotčených pozemků nacházejících se v otevřené krajině v nezastavěné oblasti a rovněž na nutnost vycházet při pořizování územního plánu i z dalších dokumentů, mj. ze Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje (dále též „ZÚR“) a Územní studie krajiny ORP Ústí nad Labem (dále též „územní studie“). Krajský soud neshledal ani namítaný rozpor se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), resp. rozpor napadeného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování. V této souvislosti krajský soud konstatoval, že cílem omezení rozsahu obchodně průmyslové zóny Libouchec – Žďárek v napadeném územním plánu byla zejména snaha chránit životní prostředí, zachovat území s dotčenými pozemky k využití pro zemědělské účely a nerozšiřovat obchodně průmyslovou zónu, která se již nachází severně od Žďárku, na území zahrnující dotčené pozemky. Podle soudu pořizovatel srozumitelně a dostatečně odůvodnil, proč bylo v napadeném územním plánu přistoupeno k omezení rozsahu obchodní průmyslové zóny Libouchec – Žďárek. Krajský soud dále konstatoval, že koordinaci soukromých a veřejných zájmů ve smyslu § 18 odst. 3 stavebního zákona nelze vykládat tak, že bude pokračovat kontinuita s předchozím územním plánem, který počítal s využitím dotčených pozemků pro obchodně průmyslovou zónu. K námitce, že navrhovatelé na dotčených pozemcích již započali s realizací developerského projektu, krajský soud uvedl, že se jedná pouze o projektovou dokumentaci ohledně dopravního napojení pozemku par. č. XC, nikoliv tedy o samostatný projekt. Na základě uvedených skutečností dospěl krajský soud k závěru, že ačkoliv na straně navrhovatelů dochází k určitému omezení zejména vlastnického práva, případně práva na podnikání, nejedná se o nepřiměřený zásah, který by byl v rozporu se zásadou proporcionality opatření obecné povahy. Změnou funkčního využití dotčených pozemků nedochází k jejich znehodnocení, neboť dle právního stavu se stále jedná o zemědělské pozemky, které mohou navrhovatelé využívat stejným způsobem jako doposud. Důvodnými neshledal krajský soud ani další námitky navrhovatelů, a proto návrh na zrušení části územního plánu zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatelů, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek stěžovatelé namítali nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Podle stěžovatelů se krajský soud nevypořádal se všemi námitkami, zejména pak s námitkou absence veřejného zájmu na předmětné změně územního plánu. V dalším okruhu námitek stěžovatelé dovozovali nepřiměřený zásah do jejich vlastnických práv, resp. porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů. Dle stěžovatelů je napadený územní plán zcela nepřiměřený a hrubě neproporciální, nevykazuje žádnou snahu o minimalizaci zásahů do práv stěžovatelů, zpochybňuje právní jistotu a narušuje jejich legitimní očekávání plynoucí z původního územního plánu, a proto bylo vydáním napadeného územního plánu

pokračování

nepřiměřeně zasaženo do vlastnického práva stěžovatelů k dotčeným pozemkům. V souvislosti s legitimním očekáváním stěžovatelů, resp. s možností spolehnout se na kontinuitu vývoje územně plánovací dokumentace, stěžovatelé argumentovali mj. developerským projektem vztahujícím se k dotčeným pozemkům. Změny již jednou projednaných a schválených záměrů považují stěžovatelé za nežádoucí, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45). Podle stěžovatelů není zřejmé, jaký konkrétní legitimní cíl zrušení zastavitelnosti dotčených pozemků sleduje. V dalším okruhu námitek stěžovatelé argumentovali porušením stavebního zákona. Stěžovatelé namítali, že napadený územní plán je v rozporu s cílem dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, jelikož nedošlo k žádné koordinaci s předchozím územním plánem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). Zároveň dle názorů stěžovatelů napadený územní plán neplní úkoly územního plánování vymezené v § 19 stavebního zákona. Stěžovatelé v této souvislosti argumentují zejména existujícím veřejným zájmem na ekonomickém využití území, resp. na účelném uspořádání území v souladu s dlouhodobou urbanistickou koncepcí, a opomenutím veřejného zájmu na vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Argumentaci krajského soudu vztahující se k uvedeným námitkám přitom stěžovatelé považují rovněž za zcela nedostatečnou. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Odpůrce se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

IV.

[4] 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.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle označeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[7] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na

<http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[8] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Krajský soud vypořádal jádro jednotlivých žalobních námitek ve smyslu shora označené judikatury a jeho argumentaci tak nelze považovat za nepřezkoumatelnou. Zabýval se i otázkou náležitého odůvodnění předmětné změny v územním plánu, její zákonnosti, přiměřenosti atp. Podle krajského soudu byla problematika změny funkčního využití plochy zahrnující dotčené pozemky v rámci vypořádání námitek obsáhle řešena. Samotná skutečnost, že námitkám nebylo vyhověno, nezakládá nepřezkoumatelnost OOP. Dle názoru krajského soudu je dále z odůvodnění napadeného územního plánu zřejmé, z jakého důvodu pořizovatel přistoupil ke změně funkčního využití právě na ploše, kde se nachází dotčené pozemky navrhovatelů. Stejně tak krajský soud vypořádal i další stěžejní námitky stěžovatelů. Ačkoliv si lze samozřejmě představit ještě podrobnější odůvodnění, povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atd.). Nejvyšší správní soud připomíná, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl.

[9] V dalším okruhu námitek stěžovatelé vytýkali krajskému soudu a odpůrci závěr o neporušení zásady proporcionality, resp. dalších zásad, které ovládají dané řízení. Podle stěžovatelů je napadený územní plán nepřiměřený a neproporciální, nevykazuje žádnou snahu o minimalizaci zásahů do práv stěžovatelů, zpochybňuje právní jistotu a narušuje jejich legitimní očekávání plynoucí z původního územního plánu, a proto bylo vydáním napadeného územního plánu nepřiměřeně zasaženo do vlastnického práva stěžovatelů k dotčeným pozemkům. V souvislosti s legitimním očekáváním stěžovatelů, resp. s možností spolehnout se na kontinuitu vývoje územně plánovací dokumentace, stěžovatelé argumentovali zejména developerským projektem vztahujícím se k dotčeným pozemkům. Změny již jednou projednaných a schválených záměrů považují stěžovatelé za nežádoucí, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Dovozovali proto, že Nejvyšší správní soud by měl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[10] Nejvyšší správní soud uvedeným námitkám nepřisvědčil. Argumentace krajského soudu má plnou oporu v právní úpravě a navazující judikatuře a Nejvyšší správní soud ji

pokračování

proto přejímá. Z tohoto důvodu nemohl soud shledat případnou ani polemiku stěžovatelů s jednotlivými závěry rozsudku krajského soudu. Nad rámec rozsudku krajského soudu a k jednotlivým kasačním námitkám dodává kasační soud následující.

[11] Postup při soudním přezkumu územních plánů byl zdejším soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55).

[12] Je přitom třeba zdůraznit, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, například zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování: *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“* Obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, atp.

[13] Nejvyšší správní soud dále akcentuje, že i v případě přezkumu územních plánů je soud vázán dispoziční zásadou. Zákonnost napadeného územního plánu proto soud může posuzovat pouze v rozsahu předmětného návrhu a nikoliv komplexně (viz § 101d s. ř. s. a obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 4 As 77/2015-35, ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31, ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017-26, a ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021-88). Níže uvedené odůvodnění

se proto vztahuje pouze k těm částem územního plánu, proti kterým brojili stěžovatelé svým návrhem.

[14] Mezi stranami není sporné, že v katastrálním území K. je stěžovatel ad a) výlučným vlastníkem pozemku par. č. XC, stěžovatelé ad b) – d) jsou spoluvlastníky pozemku par. č. XB a stěžovatelé ad e) – f) jsou spoluvlastníky pozemku par. č. XA. Územní plán obce Libouchec, vydaný dne 11. 5. 1999, počítal s obchodně průmyslovou zónou umístěnou v blízkosti dálniční křižovatky (D8) severně od Žďárku v prostoru mezi Žďárkem a Malým Chvojnem, přičemž umístil obchodně průmyslovou zónu označovanou jako Žďárek – Lokalita 2 mimo dotčené pozemky stěžovatelů. Změnou č. 2 územního plánu obce z roku 2003 byly dotčené pozemky stěžovatelů zařazeny do plochy P6, která náležela do funkčního využití území VP – výroba příměstského typu a na které byla v plánu výstavba obchodně průmyslové zóny Žďárek. Napadeným územním plánem přijatým usnesením obce ze dne 13. 6. 2022 byla prakticky celá oblast P6, tedy včetně dotčených pozemků navrhovatelů, zařazena mezi plochy AZ – zemědělské, jejichž hlavní využití stanovuje napadený územní plán jako plochy zemědělského půdního fondu (trvalé travní porosty, orná půda). Z důvodu změny funkčního využití dotčených pozemků podali stěžovatelé dne 18. 2. 2022 společnou námitku k veřejnému projednání návrhu územního plánu.

[15] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývají legitimní (a nikoliv svévolné či diskriminační) důvody, proč odpůrce přistoupil ke změně funkčního využití dotčených pozemků. Odůvodnění napadeného územního plánu obsahuje nejenom řádné vypořádání se s námitkami stěžovatelů, nýbrž i srozumitelnou úvahu, proč bylo přistoupeno ke změně funkčního využití právě na ploše, kde se nachází dotčené pozemky. I v dalších ohledech dostalo napadené OOP požadavkům právní úpravy a judikatury (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 27. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38). Podrobněji se soud zabývá dílčími aspekty uvedených námitek dále.

[16] Odpůrce v této souvislosti akcentoval, že pořizování územního plánu je naplněním práva na samosprávu, které garantuje čl. 8 Ústavy ČR a které zahrnuje mj. i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Poukázal na stanoviska dotčených orgánů uplatněná v procesu pořizování územního plánu a nutnost zajistit soulad územního plánu se ZÚR a s Politikou územního rozvoje ČR. Ve vztahu k dotčeným pozemkům přitom ze ZÚR vyplývá požadavek „sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a obslužné zóny Libouchec – Žďárek, zahrnutý nebo připravovaný v rámci územního plánu dotčené obce, s ohledem na citlivost území vůči vlivům nadmístního významu na úseku dopravy, ochrany přírody a krajiny aj.“ Z toho vyšel i krajský soud, který dodal, že z obsahu ZÚR vyplývá spíše negativní postoj k realizaci obchodně průmyslové zóny na dotčených pozemcích, a to zejména vzhledem k nutnosti chránit přírodu a krajinu. V tomto ohledu je nutno zohlednit i územní studii, která uvádí, že ve vztahu k dotčeným pozemkům je nutno chránit přírodní hodnoty s vyloučením dalších stavebně investičních aktivit. Součástí územní studie je rovněž Výkres vymezení navržených změn ve

pokračování

využívání ploch, ze kterého mj. plyne, že plocha P6, která v době účinnosti předchozího územního plánu zahrnovala rovněž dotčené pozemky, byla označena jakožto rozvojová plocha k vypuštění. Územní studie proto z důvodu ochrany životního prostředí nepovažuje za vhodné využít plochy zahrnující mj. dotčené pozemky k výstavbě obchodní průmyslové zóny. Pořizovatel územního plánu je přitom povinen ze závěrů vyplývajících z územní studie či ZÚR vycházet a v územním plánu je zohlednit, neboť jak vyplývá z § 25 stavebního zákona, územní studie se řadí mezi územně plánovací podklady, které slouží jako podklad mj. pro územní plán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86). ZÚR jsou pak toliko závazným podkladem, s nímž musí být územně plánovací dokumentace nižšího stupně v souladu, přičemž respektování nadřazené regulace obecnou, podřazenou úpravou je přirozeným, zákonem předpokládaným a zamýšleným projevem hierarchického uspořádání systému územního plánování (k tomu srov. např. § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona či obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, a ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022).

[17] Nelze tedy pořizovateli vytýkat, že z uvedené územní studie a ZÚR vycházel. Pořizovatel nadto zohlednil i faktický stav v území, resp. jeho vývoj. V současné době je totiž Žďárek prakticky sevřen mezi významné dopravní stavby, což bylo ještě více umocněno obchodně průmyslovou zónou ležící severně od Žďárku. Z tohoto důvodu pořizovatel napadeného územního plánu v rámci koncepce rozvoje území stanovil, že areál obchodně průmyslové zóny má být v budoucnu pouze doplněn v prostoru mezi silnicemi a dálnicí, která již je stávající výstavbou ovlivněna a vybočuje z charakteru stávající zástavby (plochy Z02). Jedním z důvodů, proč pořizovatel zahrnul dotčené pozemky mezi AZ – zemědělské, tak byla snaha zamezit rozšiřování obchodně průmyslové zóny, která se již fyzicky nachází severně od Žďárku, na dotčené pozemky. Z obdobných důvodů vymezuje napadený územní plán plochy Z19, na které poukazují stěžovatelé, jako plochy pro bydlení. Ačkoliv stěžovatelé namítají, že se plocha Z19 stejně jako dotčené pozemky z většiny nachází na půdě II. třídy ochrany, je v tomto případě situace odlišná. Jak totiž vyplývá z odůvodnění územního plánu, plocha Z19 vhodně doplňuje část zástavby v severní části sídla a zároveň návrhem ploch nedojde k ovlivnění krajinného rázu a charakteru zástavby v Libouchci. Plocha Z19 je totiž v současné době *„již de facto prolukou mezi zastavěným územím, které pak vhodně doplňuje a zarovnává.“* V této souvislosti poukázal na stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „orgán ochrany ZPF“), dle kterého *„plocha Z19 je vymezena na pozemku s půdami zařazenými do II. třídy ochrany, jedná se však o proluku mezi lokalitou, kde k výstavbě již dochází (v zastavěném území), dále plochou sportoviště a vodotečí (...) Zájem na rozvoji území převažuje nad ochranou těchto konkrétních pozemků z uvedených důvodů, zástavba se tak nemusí rozšiřovat na jiné méně vhodné pozemky ve volné krajině, které mohou nadále sloužit v zemědělství. Na pozemcích je zemědělské hospodaření značně ztížené, ne-li nemožné.“* Z uvedených důvodů lze považovat vymezení mj. ploch Z19 za souladné se zásadami ochrany ZPF podle § 4 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se orgán ochrany ZPF neodchýlil ani od hledisek a kritérií metodického pokynu Ministerstva životního prostředí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). Orgán ochrany ZPF zhodnotil dosavadní využití ploch v řešeném území, resp. nedostatečně využitých pozemků v současné zastavěném území obce, a to např. ve vztahu k vymezené ploše Z19, když mj. konstatoval, že se jedná o proluku mezi zastavěným územím a zemědělské hospodaření je ztížené, ne-li

nemožné. V podrobnostech odkazuje soud na rozsudek krajského soudu, se kterým i v tomto ohledu plně souzní.

[18] Nejvyšší správní soud dodává, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných, zájmů soukromých i veřejných. Prakticky vždy dochází přijetím územního plánu k určitému dotčení na vlastnických právech, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití pozemku pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy „*veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V rámci přezkumu zásahu do práv účastníka řízení je úkolem soudu zjistit, zda si pořizovatel územního plánu „*nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23). Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze postup odpůrce z hlediska dotčených pozemků považovat za postup odporující uvedeným imperativům.

[19] Ačkoliv Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že dle zásad zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je nutné zemědělský půdní fond chránit, nelze ze skutečnosti, že napadený územní plán nakládá s dotčenými pozemky stěžovatelů v odlišném režimu než s pozemky některých jiných vlastníků, dovozovat porušení tohoto zákona či dokonce diskriminační a svévolný postup ze strany odpůrce. Ochranu ZPF, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, totiž nelze absolutizovat, neboť „*jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být shledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy*“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 22. 8. 2022, č. j. 7 As 190/2020-67). Je vždy nutné zkoumat konkrétní poměry v daném území, jak to v nyní projednávaném případě provedl orgán ochrany ZPF, resp. krajský soud, který správně dovodil, že plochy Z19 představují prázdný prostor v zastavěném území, kde je zemědělské využití ztížené, navíc se jedná o plochu podstatně menší rozlohy, a tudíž o menší zábor ZPF, než je tomu v případě dotčených pozemků stěžovatelů. Ty se totiž nacházejí v otevřené krajině a k zemědělským účelům jsou dobře využitelné. Jak již bylo nadto výše naznačeno, napadený územní plán obsahuje řádné a dostatečné odůvodnění toho, proč bylo přistoupeno ke změně funkčního využití právě u dotčených pozemků.

[20] Nejvyšší správní soud doplňuje, že stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce, do které správní soudy mohou zasahovat pouze omezeně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19). Úkolem správních soudů není stanovit, jakým způsobem má být

pokračování

určité území využito; jejich úkolem je sledovat, zda se „příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování. Je-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, a ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84). Rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu je přitom limitován neexistencí veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť „z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

[21] Na výše uvedených závěrech nemohou nic změnit ani námitky stěžovatelů, že na dotčených pozemcích dlouhodobě připravují developerský projekt. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje obecné závěry judikatury akcentované stěžovateli (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, a ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), ani z nich však nevyplývá, že vlastníci pozemků mohou mít legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, neboť „(...) princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného) (...) Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření "závazné správní praxe" – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42). Stěžovatelé si proto měli být vědomi možnosti, že v budoucnu nemusí být možné dotčené pozemky zastavět, neboť jak v souladu s judikaturou uvedl krajský soud, kontinuita územního plánování není bezbřehá. Jak již bylo výše naznačeno, vlastníku nemovitosti nelze přiznat subjektivní právo na to, aby tato nemovitost byla zařazena do konkrétního způsobu využití. Pouhá skutečnost, že stanovení funkčního využití dotčených pozemků stěžovatelům komplikuje přípravu a realizaci záměrů ohledně jakéhokoliv využití pozemku, nezakládá pochybení odpůrce v procesu pořizování územně plánovací dokumentace či dokonce nezákonnost územního plánu (k uvedeným závěrům srv. vedle výše uvedené judikatury i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Nelze nezmínit, že stěžovatelé měli v nyní projednávaném případě dostatek času, aby plánovaný developerský projekt realizovali, přesto však přistoupili pouze k řešení dopravního napojení pozemku par. č. XC, nikoliv tedy k realizaci samotného developerského projektu. Nelze přehlédnout ani to, že v době po přijetí předchozího územního plánu došlo v dané oblasti k rozvoji (změnám) v území, pro které bylo nezbytné přistoupit i ke změnám v rámci napadeného územního plánu (viz výše).

[22] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nedošlo v procesu pořizování napadeného územního plánu ani k porušení § 18 a § 19 stavebního zákona. Podle názoru Nejvyššího

správního soudu byl smysl označených ustanovení v daném případě respektován. Postup odpůrce nelze hodnotit ani jako rozporný s východisky judikatury akcentované stěžovateli (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, a ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). Lze přisvědčit stěžovatelům, že povinností pořizovatele územního plánu je územní plán či jeho změnu odůvodnit z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, přičemž se nejedná o pouhou formální záležitost. Nicméně zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy to může mít až ve chvíli, kdy pořizovatel na tuto svou povinnost rezignuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo. Jak správně uvedl krajský soud, vyhodnocení souladu návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je součástí kapitoly c) textové části odůvodnění územního plánu a je zpracováno přiměřeně rozsahu návrhu územního plánu. Z uvedeného odůvodnění mj. vyplývá, že návrh územního plánu byl řešen tak, aby byl *„zajištěn jeho další komplexní rozvoj v dlouhodobém horizontu, se zohledněním jeho potenciálu, daného zejména polohou řešeného území v atraktivním přírodním prostředí (...) došlo ke koordinaci veřejných i soukromých zájmů v území. Byly v maximální možné míře respektovány limity v území (ochranná pásma dopravní a technické infrastruktury, nemovité kulturní památky, přírodní hodnoty, archeologická naleziště atd.). U ploch, které jsou těmito limity dotčeny, jsou stanoveny podmínky využití těchto ploch tak, aby bylo možné v následných řízeních tyto střety vyřešit nebo v maximální možné míře eliminovat.“* V souvislosti s vyhodnocením souladu s úkoly územního plánování pak pořizovatel mj. uvedl, že *„územní plán navrhuje podmínky využití jednotlivých zastavitelných ploch v souladu s možnostmi, které mu povoluje stavební zákon. Stávající hodnoty řešeného území jsou uvedeny v kapitolách b. a c. výrokové části územního plánu a budou sloužit jako podklad pro rozhodování v území příslušnému stavebnímu úřadu. Cílem toho řešení je zajištění návaznosti nově vymezených ploch na stávající zastavěné plochy se snahou o jejich maximální možné začlenění do stávajících urbanistických struktur řešeného území.“*

[23] Z uvedeného tedy vyplývá, že pořizovatel v souladu se zákonem vyhodnotil soulad napadeného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, přičemž výše nastíněné odůvodnění nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za pouze „obsahově prázdnou parafrázi“, jak namítají stěžovatelé. Další argumentaci stran porušení stavebního zákona pak nelze považovat za konkrétní. Námitky stěžovatelů jsou povětšinou koncipovány v obecné rovině a není z nich zřejmé, v čem konkrétně spočívá namítaný rozpor se zákonem. Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné připomenout, že kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[24] Uvedené lze přiměřeně vztáhnout i na další obecné námitky, mj. na námitku, že územní plán ignoruje existenci veřejného zájmu na ekonomickém využití území, vytváření

pokračování

předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území i existenci dalších veřejných zájmů. Uvedená tvrzení stěžovatelé nekonkretizovali, resp. nepodložili. Pokud uvedenou argumentací mířili do znehodnocení jejich developerského záměru, odkazuje soud na výše uvedené a dodává, že využití dotčených pozemků k (blíže nespecifikovanému) developerskému záměru stěžovatelů představuje spíše jejich soukromý zájem. Ačkoliv Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje potenciální přínos, který by případná realizace mohla dotčené oblasti přinést, nelze opomenout rovněž existenci veřejného zájmu na ochraně krajiny a na ochraně nezastavěného území jako podstatné složky prostředí života obyvatel (viz výše). Správní orgány i krajský soud uvedené zájmy náležitě poměřovaly. Územní plán „vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce“ (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42). Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze postup odpůrce hodnotit jako postup odporující uvedeným imperativům.

[25] Nejvyšší správní soud si přitom plně uvědomuje důsledky územního plánu pro stěžovatele. Jak již však bylo uvedeno výše, není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v mantinelech územního plánování. Soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37 atp.). Změna funkčního využití pozemků v dané oblasti je totiž legitimním právem obce v rámci pořizování územního plánu, do kterého mohou správní soudy zasahovat pouze omezeně. Nad rámec věci Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že změnou funkčního využití nedošlo ke znehodnocení jejich pozemků. Dle právního stavu jsou totiž dotčené pozemky stále pozemky zemědělskými, přičemž k tomuto účelu jsou i fakticky využívány. Dotčené pozemky tak mohu stěžovatelé využívat stejným způsobem jako doposud.

[26] Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již vyřčené.

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, a proto nemají 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 podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. listopadu 2023

Tomáš Foltas v. r.
předseda senátu