



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci navrhovatele: **CPI Park Žďárek, a. s.**, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, zastoupeného JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D., advokátem se sídlem Purkyňova 2121/3, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Libouchec**, se sídlem Libouchec 211, Libouchec, zastoupené Mgr. Janem Chmelíkem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 103/27, Ústí nad Labem, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Územní plán Libouchec“ ze dne 13. 6. 2022, č. j. LIB/1900/2022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 40 A 5/2023 - 98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatel se podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení opatření obecné povahy „Územní plán Libouchec“ vydaného Zastupitelstvem obce Libouchec dne 13. 6. 2022 pod č. j. LIB/1900/2022 (dále jen „napadený územní plán“).

[2] Navrhovatel vlastní pozemky parc. č. 1294/2, 1295/2, 1296/2, 1297/2, 1316/1, 1316/2, 1316/7, 1316/8, 1316/9, 1316/10, 1316/11, 1316/12, 1316/15, 1316/17, 1316/18 a 1316/20, všechny v k. ú. Knínice u Libouchce. Tyto pozemky byly v předchozím územním plánu zahrnuty do plochy VP – výroba příměstského typu, v rámci jejíhož přípustného využití by navrhovatel mohl provést svůj zamýšlený záměr spočívající ve výstavbě výrobně-skladovacího areálu „CPI Park Žďárek“ (dále jen „záměr“). Napadený územní plán tyto pozemky zařadil do funkčního využití AZ: plochy zemědělské s hlavním využitím „plochy zemědělského půdního fondu/trvalé travní porosty, orná půda“. Tím bylo podle navrhovatele podstatně omezeno jeho vlastnické právo, a to v důsledku snížení hodnoty jeho pozemků, neboť se uvedené pozemky změnily na nezastavitelnou plochu.

[3] Navrhovatel podal ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem návrh na zrušení opatření obecné povahy – napadeného územního plánu. Ke své pasivitě v procesu jeho pořizování navrhovatel sdělil, že za účelem zajištění své aktivní účasti na pořizování napadeného územního plánu využíval portál edesky.cz, na nějž však v období od 5. 8. 2021 do 8. 5. 2022 nebyla zaslána žádná data z úřední desky odpůrkyně. Následně byly dokumenty za celé období z úřední desky odpůrkyně načteny na portál edesky.cz zpětně, a to ke dni 9. 5. 2022. Tím navrhovatel vysvětlil svou pasivitu v procesu pořizování napadeného územního plánu.

[4] Dále navrhovatel v návrhu namítal, že ve spisové dokumentaci k napadenému územnímu plánu chybí dokument, který měl být vydán v souladu s § 6 odst. 6 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023, (dále jen „stavební zákon“). V důsledku toho není zřejmé, jaká osoba měla vykonávat základní pořizovatelskou činnost, kdo je v tomto případě pořizovatelem a jakým způsobem byla pro pořizování napadeného územního plánu zajištěna osoba, která splňuje požadavky podle § 24 stavebního zákona.

[5] Navrhovatel poukázal také na skutečnost, že součástí spisové dokumentace k napadenému územnímu plánu je dokument nazvaný „Plochy, které nebudou dále sledovány v novém ÚP“. V dokumentu jsou zmíněny pozemky navrhovatele parc. č. 1316/11, 1316/1, 1316/17, 1316/18, 1316/9, 1316/15 a 1316/12, které dle starého územního plánu mohly být využity jako obchodně průmyslová zóna. Podle uvedeného dokumentu však mají být tyto pozemky nadále vedeny „dle stávajícího využití jako plocha orné půdy“. Z dokumentu není patrné, kdo jej vyhotovil ani kdy. Napadený územní plán takové zařazení pozemků bez dalšího akceptoval. Navrhovatel namítal, že zadávací dokumenty k novému územnímu plánu konstatovaly předem bez jakéhokoliv projednání, bez zkoumání podstaty problému a rozhodování ve věci, že pozemky navrhovatele budou nadále určeny jako nezastavitelné. Tento záměr se následně promítl do napadeného územního plánu, aniž by byl jakkoli odůvodněn. Navrhovatel trval na tom, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění, v němž jsou uvedeny důvody i poklady pro jeho vydání. Navrhovatel zdůraznil, že ani samotný dokument, ani odůvodnění napadeného územního plánu neuvádí, co vedlo pořizovatele k závěru, že je vhodné, potřebné či nezbytné a zákonné některé pozemky vyřadit z pořizování nového územního plánu.

[6] Další námitka navrhovatele spočívala v tom, že jeho pozemky jsou natolik podobné s pozemky zahrnutými do plochy Z02, že je v rozporu s legitimním očekáváním,

pokračování

neustranností a materiální ekvitou, že jeho pozemky byly (narozdíl od plochy Z02) zahrnuty do ploch zemědělských a nezastavitelných. Navrhovatel zdůraznil, že z odůvodnění napadeného územního plánu ani ze zadání nového územního plánu nevyplývá, že by mezi plochou Z02 a pozemky navrhovatele existoval rozdíl, který by byl způsobilý odůvodnit odlišný přístup odpůrkyně k těmto územím.

[7] Dále navrhovatel namítal, že odpůrkyně neprovedla ve vztahu k omezení vlastnického práva navrhovatele k jeho pozemkům řádně test proporcionality, neboť se nezabývala přiměřeností změny funkčního využití pozemků na nezastavitelnou plochu a nezkoumala, zda je takový zásah do práv navrhovatele minimální a nezbytný.

[8] Krajský soud shledal, že obec Libouchec si zajistila splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti uzavřením smlouvy o dílo s osobou oprávněnou k výkonu územně plánovací činnosti. Tuto smlouvu o dílo schválilo zastupitelstvo obce Libouchec; smlouva tedy nebyla schválena radou obce, ale zastupitelstvem. Vzhledem ke skutečnosti, že dle § 84 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (dále jen „zákon o obcích“) rozhoduje zastupitelstvo obce ve věcech patřících do samostatné působnosti a dle § 99 odst. 1 zákona o obcích je rada obce výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce, došlo dle soudu ke schválení úkonu v rámci samostatné působnosti vyšším orgánem obce, než stavební zákon požaduje. Tato skutečnost nemohla mít dle názoru soudu žádný vliv na zákonnost procesu přijímání územního plánu. Současně soud konstatoval, že základní pořizovatelskou činnost vykonávala osoba (Z. K.), která splňovala kvalifikační předpoklady dle § 24 stavebního zákona. Dále soud považoval za prokázané, že zastupitelstvo obce Libouchec zvolilo určeným zastupitelem pro pořizování územního plánu M. K. a následně Mgr. M. L.. Posledně jmenovaný zastupitel byl opakovaně určen zastupitelem pro pořizování územního plánu i po volbách do zastupitelstev obcí konaných v roce 2018. Po celou dobu přípravy územního plánu byl tedy řádně určen dle § 47 odst. 1 stavebního zákona zastupitel pro spolupráci s pořizovatelem územního plánu. Krajský soud k tomu doplnil, že skutečnost, že listiny prokazující výše uvedené skutečnosti nebyly součástí spisové dokumentace, nemůže mít vliv na zákonnost procesu přijímání územního plánu, za situace, kdy jejich existence byla prokázána v soudním řízení a zákonné postupy byly dodrženy. Případné porušení spisového pořádku nemůže být takovou vadou, která by za dané situace mohla být důvodem ke zrušení opatření obecné povahy.

[9] K námitce nedostatečného odůvodnění rozdílného zařazení pozemků navrhovatele a plochy Z02 krajský soud uvedl, že odlišnost přístupu k uvedeným plochám je vysvětlena na straně 143 textové části územního plánu, kde je uvedeno odůvodnění ponechání plochy Z02 jako plochy navržené k zastavění: *„Návrh plochy doplňuje a využívá zbytkovou plochu výrazně urbanizovaného území vymezenou v prostoru mezi stávajícím výrobně obchodním areálem, dálnicí D8 a silnicí I/13. Plocha navazuje na stávající areál, který svým objemem a hmotou vybočuje z původní venkovské zástavby. S ohledem na tuto návaznost a se zohledněním výrazné dopravní stavby mimoúrovňového křížení dálnice D8 a silnice I/13 byly pro tuto plochu stanoveny podmínky využití, které více odpovídají již provedené zástavbě ve výrobně obchodní zóně než původní venkovské zástavbě rodinných domků např. Žďárku a Knínic. (...) Stanovení podmínek pro plochu Z02 bylo zvoleno s ohledem na zohlednění obdobného hmotového a plošného uspořádání v navazující již zastavěné ploše ležící ve fakticky stejném území tvořeném*

klínem ploch uvnitř dopravních staveb.“ Z citovaného odůvodnění je podle krajského soudu zjevné, že plocha Z02 je odlišná od plochy, ve které se nachází pozemky navrhovatele. V případě plochy Z02 se jedná o využití zbytkové plochy zastavěného území izolovaného rušnými komunikacemi, zatímco v případě pozemků stěžovatele se jedná o oblast dosud nezastavěnou. Zároveň jsou pozemky navrhovatele umístěny ve volné krajině a navazují na jihozápadní straně téměř bezprostředně na zastavěné území sídelního útvaru Žďárek s obytnou zástavbou a na severovýchodní straně na volné nezastavěné pozemky. V tom krajský soud shledal odůvodnění rozdílu ve vymezení plochy Z02 v novém územním plánu dostatečným a přezkoumatelným.

[10] Krajský soud pak k námitce navrhovatele ohledně dokumentu „Plochy, které nebudou dále sledovány v novém ÚP“ uvedl, že tento dokument byl ve spisové dokumentaci zahrnut pod položku „Územně plánovací podklady pro zpracování návrhu zadání“. Původcem dokumentu byla osoba, s níž měla odpůrkyně uzavřenou smlouvu o dílo na pořízení územního plánu. Pozemky navrhovatele, které „nemají být dále sledovány“ jsou pozemky, které návrh napadeného územního plánu vypracovaný v září 2018 a schválený odpůrkyní dne 26. 11. 2018 předpokládá nadále vést (dle stávajícího způsobu jejich využití) jako ornou půdu. Dle soudu se v přístupu k uvedeným pozemkům projevil již v návrhu územního plánu záměr obce Libouchec omezit množství průmyslově zastavitelných ploch v území, které spravuje, což soud považoval za zcela legitimní projev práva obce na samosprávu. Uvedený dokument byl pořízen na samotném počátku přípravy nového územního plánu a vyjadřoval záměr obce jako pořizovatele územního plánu. K případné korekci představ pořizovatele územního plánu o budoucím způsobu využití pozemků v reakci se zájmy oprávněných osob a dotčených orgánů slouží následný proces přijímání územního plánu. Navrhovatel ve svém návrhu sice uvedl, že změnou způsobu využití jeho pozemků dojde k dotčení jeho práv, ovšem v procesu pořizování nového územního plánu zůstal zcela pasivní a nijak se zachování původního funkčního využití pozemků nedomáhal.

[11] K námitce navrhovatele, že v odůvodnění napadeného územního plánu chybí odůvodnění změny funkčního využití ploch, které jsou uvedeny v dokumentu „Plochy, které nebudou dále sledovány v novém ÚP“, soud připomněl, že navrhovatel, který nepodal námitky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 - 33). V obecné rovině pak byla koncepce územního plánu odůvodněna na straně 129 a násl. odůvodnění nového územního plánu, ze kterého vyplývá princip maximální ochrany dosud nezastavěného území před novou zástavbou.

[12] Pokud se jedná o proporcionalitu úpravy obsažené v novém územním plánu, pak s ohledem na již citované závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38, krajský soud konstatoval, že v důsledku pasivity navrhovatele a řádného neuplatnění námitek dle § 52 stavebního zákona v procesu přijímání nového územního plánu se soud těmito námitkami nemohl zabývat.

[13] Krajský soud tedy neshledal žádný důvod, pro který by měl napadený územní plán zrušit, a návrh proto zamítl.

pokračování

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[14] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Založil ji na důvodech, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] Stěžovatel má především za to, že krajský soud nesprávně posoudil zejména otázku, zda musí být změna využitelnosti pozemku v důsledku přijetí napadeného územního plánu odůvodněna, a to s ohledem na: (i) nedostatečné zdůvodnění změny využitelnosti pozemků stěžovatele; a (ii) nedostatečné zdůvodnění rozdílného přístupu odpůrkyně k zastavitelnosti srovnatelné plochy Z02 oproti pozemkům stěžovatele.

[16] Stěžovatel připustil, že v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu nepodal námitky a byl v procesu pořízení napadeného územního plánu pasivní. V návrhu podaném krajskému soudu stěžovatel svoji pasivitu zdůvodňoval (z jeho pohledu) objektivními skutečnostmi, které však soud neshledal důvodnými, resp. je neshledal objektivními. Stěžovatel s tímto posouzením důvodů soudem nesouhlasí a trvá na tom, že jeho pasivita nebyla úmyslná, ale byla důsledkem nepředvídatelné skutečnosti spočívající v tom, že se v inkriminovaném období (od 5. 8. 2021 do 8. 5. 2022) nepropisovala data z úřední desky odpůrkyně na webové portály třetích stran.

[17] Pokud jde o první námitku, má stěžovatel za to, že krajský soud připustil úplnou absenci odůvodnění územního plánu s odkazem na pasivitu stěžovatele při pořizování napadeného územního plánu. To považuje stěžovatel za nesprávné s ohledem jednak na zásadu materiální pravdy a dále na názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021 - 113.

[18] Ve druhé námitce stěžovatel uvádí, že soud pochybil nedostatečným zdůvodněním rozdílného přístupu napadeného územního plánu k pozemkům stěžovatele ve srovnání s přístupem k pozemkům v ploše Z02.

[19] Stěžovatel má za to, že pokud napadený územní plán k ploše Z02 v textové části uvádí: „*Nová návrhová plocha výroby a skladování byla ve velmi omezeném rozsahu navržena v prostoru vymezeném plochou dálnice D8, silnicí I/13 a stávajícím obchodně průmyslovým areálem v Žďárku (Z02)*“, jde o pouhé konstatování obsahu územního plánu, a nikoliv o odůvodnění. Krajský soud dle názoru stěžovatele postupoval nezákonně, pokud se namísto provedení kritického přezkumu odůvodnění sám postavil do role samosprávy a chybějící odůvodnění dotvořil tvrzením, že „*Zásadní rozdíl oproti pozemkům navrhovatele spočívá ve skutečnosti, že předmětná plocha Z02 je v současnosti prakticky izolovanou plochou oddělenou od zbytku území poměrně rušnými komunikacemi (zejména dálnice D8 a silnice I/13), kdežto pozemky navrhovatele jsou umístěny ve volné krajině a navazují na jihozápadní straně téměř bezprostředně na zastavěné území obce s obytnou zástavbou a na severovýchodní straně na volné nezastavěné pozemky.*“ Takové odůvodnění navíc dle stěžovatele oslabuje fakt, že odpůrkyně zahájila proces pořízení změny č. 1 Územního plánu, v němž se navrhuje rozšíření zastavitelnosti Plochy Z02 mimo vymezenou a silnicemi uzavřenou část území, a to na pozemku parc. č. 1259/77 v k. ú. Knínice u Libouchce. Za nepřipadný považuje stěžovatel i důvod spočívající v návaznosti plochy Z02 na stávající průmyslový park, neboť

do určité míry se stávajícím průmyslovým parkem (zastavěnou plochou) přes silnici sousedí i pozemky navrhovatele.

[20] Soud dle stěžovatele rovněž pochybil, jestliže neshledal nepřezkoumatelnost ani v chybějícím odůvodnění, proč nelze dosáhnout ochrany krajinného rázu stanovením obdobných regulativů jako u plochy Z02 ve vztahu k pozemkům stěžovatele.

[21] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že krajský soud dovodil přezkoumatelnost napadeného plánu i na základě údajů v dokumentech Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje a Územní studie krajiny pro správní území obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem. Vzhledem k tomu, že územní studie neposkytuje dostatečnou ochranu práv dotčených vlastníků, nelze podle stěžovatele nekriticky a neodůvodněně převzít její údaje, v nichž jsou pozemky stěžovatele bez jakéhokoliv odůvodnění označeny jako rozvojové plochy k vypuštění. Pokud jde o „úkol sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a obslužné zóny Libouchec – Žďárek s ohledem na citlivost území vůči vlivům nadmístního významu na úseku dopravy, ochrany přírody a krajiny“, bylo opět zákonnou povinností odpůrkyně konkretizaci tohoto úkolu v napadeném územním plánu řádně odůvodnit a vysvětlit. Soud pochybil, pokud nesplnění této povinnosti přešel bez povšimnutí a nad rámec odůvodnění napadeného územního plánu formuloval závěr, že obsah zásad územního rozvoje nasvědčuje spíše negativnímu postoji k realizaci průmyslové zóny v oblasti obce Žďárek.

[22] Na závěr stěžovatel shrnul, že je přesvědčen o tom, že v jeho případě se jedná o případ porušení zákona v nezanedbatelné míře, kdy bylo namístě, aby soud do územního plánování vstoupil a příslušnou část opatření obecné povahy (napadeného územního plánu) zrušil.

[23] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

[26] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná ustálenou judikaturu, podle níž je územní plán nástrojem, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na jejím území; jedná se tak o vyjádření jejího práva na samosprávu a uvážení v přístupu k jejímu rozvoji. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných, nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022 - 66, nebo ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022 - 68.

pokračování

[27] Zároveň z ustálené judikatury vyplývá, že úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Úkolem soudu naopak není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti (např. rozsudky ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53).

[28] Kasační soud shledal, že v posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatel byl v procesu pořizování napadeného územního plánu pasivní. Nejvyšší správní soud se dále ztotožňuje se závěrem krajského soudu v tom, že za situace, v níž navrhovatel nesledoval úřední desku odpůrkyně a pro tento účel se spolehl na služby jiného subjektu (v posuzovaném případě portálu edesky.cz), nelze selhání těchto služeb (ať už bylo způsobeno jakýmkoli příčinami) a v jeho důsledku zmeškání lhůt v procesu územního plánování ani klást k tíži odpůrkyni, ani považovat za objektivní důvody, které by pasivitě navrhovatele omlouvaly.

[29] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, i pokud jde o využití podkladů Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje a Územní studie krajiny pro správní území obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem. Kasační soud má za to, že oba podklady byly v souladu se zákonem (posuzováno podle stavebního zákona účinného v době pořizování napadeného územního plánu – dále jen „tehdejší stavební zákon“) využity coby závazný podklad pro pořízení napadeného územního plánu (srov. § 25 a § 36 odst. 5 tehdejšího stavebního zákona). Ochranu práv dotčených vlastníků bylo možno realizovat během procesu pořizování územního plánu (§ 52 a 53 tehdejšího stavebního zákona), v němž byl ovšem stěžovatel pasivní (viz výše v bodě 28) a podklady posloužily jako jedno z východisek pro odůvodnění napadeného územního plánu (viz níže body 30 až 32).

[30] Nejvyšší správní soud pak nepřisvědčil námitce, že napadený územní plán postrádá odůvodnění. Shodně jako krajský soud pak při posouzení této námítky vychází ze základní premisy stvrzené i rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 - 33, podle níž navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, nemá nárok na to, aby se pořizovatel v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně pozemků takového navrhovatele. Námitky stěžovatele, že odůvodnění napadeného územního plánu není vztaheno výslovně k jeho pozemkům a záměrům, proto nejsou v posuzované věci důvodné a kasační soud se dále bude zabývat toliko otázkou, zda je napadený územní plán odůvodněn tak, aby odůvodnění odpovídalo zvolené regulaci alespoň rámcově.

[31] Napadený územní plán obsahuje adekvátní odůvodnění, z něhož je srozumitelné, proč odpůrkyně k nové regulaci pozemků (také) navrhovatele přistoupila. Jedná se obecně o výchozí urbanistickou koncepci místní části Žďárek nacházející se na str. 15 textové části územního plánu, dle níž „v současné době je Žďárek prakticky sevřen mezi významné dopravní stavby, což ještě umocnila obchodně průmyslová zóna ležící severně od Žďárku“. A dále, jak kasační soud přisvědčuje krajskému soudu (bod 63 odůvodnění), zvolenou regulaci objasňuje především koncepce územního plánu uvedená na straně 129 a následujících textové části napadeného územního plánu. Z této koncepce vyplývá princip maximální ochrany dosud

nezastavěného území před novou zástavbou. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že na str. 129 textové části územního plánu se v tomto duchu nacházejí odpovídající proklamace, např. *„Územním plánem se využívají prioritně proluky v zástavbě a nenavrhují se využití ploch, které by následně svým celoročním využitím zatížily místní komunikace.“*, dále například *„Jsou stanoveny podmínky pro zvýšení ekologické stability a retence vody v krajině včetně protierozních opatření. Nezastavěné území je maximálně chráněno před novou zástavbou.“* a konečně na straně 143: *Návrhem územního plánu bude zachována výše uvedená urbanistická struktura sídla. Žďárek bude i nadále rozvíjen jako jedno z menších sídel řešeného území sloužící zejména k bydlení.* Uvedenou urbanistickou strukturou sídla se pak rozumí historická zástavba tvořená převážně individuálními obytnými domy doplněnými drobnými hospodářskými staveními, místy se zázemím užitkových zahrad.

[32] Kasační soud proto dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného územního plánu tak, jak je popsáno výše a jak jej aproboval krajský soud, představuje sice obecné, ale zároveň dostatečné odůvodnění, z něž je seznatelné, proč byla pro pozemky navrhovatele napadeným územním plánem přijata nová regulace neumožňující jejich budoucí zástavbu v dřívějším režimu plochy VP – výroba příměstského typu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud vychází i z rozsudku ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021 - 70, dle kterého obecnost odůvodnění opatření obecné povahy bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, tedy, pokud je odůvodnění natolik nedostatečné, že fakticky zcela chybí. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není; kasační soud námitce stěžovatele ohledně chybějícího odůvodnění nepřisvědčil.

[33] Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že krajský soud se dostatečně vypořádal také s námitkou ohledně rozdílů mezi regulací pozemků v ploše Z02 a pozemků stěžovatele, a to v bodech 53 až 58 rozsudku; s těmito závěry se kasační soud ztotožňuje, neboť rozdílnost pozemků v ploše Z02 a pozemků navrhovatele považuje za zjevnou a krajským soudem adekvátně popsanou.

[34] Kasační soud k této námitce pouze podotýká, že krajský soud se nepostavil do role samosprávy a nedotvářel chybějící odůvodnění, neboť stěžovatelem v této souvislosti uvedená citace *„Zásadní rozdíl oproti pozemkům navrhovatele spočívá ve skutečnosti, že předmětná plocha Z02 je v současnosti prakticky izolovanou plochou oddělenou od zbytku území poměrně rušnými komunikacemi (zejména dálnice D8 a silnice I/13), kdežto pozemky navrhovatele jsou umístěny ve volné krajině a navazují na jihozápadní straně téměř bezprostředně na zastavěné území obce s obytnou zástavbou a na severovýchodní straně na volné nezastavěné pozemky.“* vychází z textové části (tj. z odůvodnění) územního plánu. Soud následně provedl srovnání s pozemky navrhovatele a dospěl k závěru uvedenému v bodě 55 odůvodnění rozsudku.

[35] Na výše uvedeném závěru nic nemění ani dílčí námitka ohledně zahájeného procesu pořízení změny č. 1 územního plánu, v němž se navrhuje rozšíření zastavitelnosti plochy Z02 mimo vymezenou a silnicemi uzavřenou část území, a to na pozemku parc. č. 1259/7. Kasační soud shledal, že tato změna jednak dosud nebyla přijata a zároveň se jedná o plošně malý pozemek bezprostředně navazující na komunikaci a na již zastavěný pozemek ve stávající ploše Z02; na uvedené závěry ohledně rozdílnosti plochy Z02 a pozemků stěžovatele tedy ani tato uvažovaná změna nemá vliv.

pokračování

[36] Námitku, že krajský soud nevyhodnotil coby nepřezkoumatelnost chybějící odůvodnění, proč nelze dosáhnout ochrany krajinného rázu stanovením obdobných regulativů pozemků navrhovatele jako u plochy Z02, stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem a poprvé zazněla až v kasační stížnosti. Touto námitkou proto se ve smyslu § 104 odst. 4. s. ř. s. kasační soud nezabýval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49).

[37] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že kasační námitky stěžovatele neshledal důvodnými. V napadené části územního plánu soud neshledal žádný exces, pro který by bylo na místě do procesu územního plánování zasáhnout; napadený územní plán je dostatečně odůvodněn a zvolená regulace pozemků vychází z legitimních a zřejmých cílů samosprávy.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrkyni pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly, jelikož v řízení o kasační stížnosti neučinila prostřednictvím svého zástupce žádný úkon, za který by jí náhrada nákladů řízení náležela.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. března 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu