



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **Projekt Omega s.r.o.**, IČ 06987711, se sídlem Terronská 947/49, Praha 6, zast. Mgr. Janem Lehovcem, advokátem, se sídlem Velehradská 88/1, Praha 3, proti odpůrkyni: **obec Libouchec**, se sídlem Libouchec 211, zast. Mgr. Janem Chmelíkem, advokátem, se sídlem Mírové náměstí 103/27, Ústí nad Labem, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy „Územní plán Libouchec“ vydaného Zastupitelstvem obce Libouchec dne 13. 6. 2022 pod č. j. LIB/1900/2022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2023, č. j. 40 A 1/2023-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Odpůrkyně vydala usnesením Zastupitelstva obce Libouchec ze dne 13. 6. 2022 opatření obecné povahy - územní plán Libouchec pod č. j. LIB/1900/2022 (dále jen „územní plán Libouchec“). Navrhovatelka je vlastnící pozemku parc. č. 1259/1 v k. ú. Knínice u Libouchce (dále jen „pozemek parc. č. 1259/1“), který byl územním plánem Libouchec nově funkčně vymezen jako plocha s využitím zemědělským (AZ) oproti zařazení předmětného pozemku do plochy s funkčním využitím území výroby příměstského typu (VP) v původním územním plánu. Navrhovatelka navrhla zrušení části územního plánu Libouchec týkající se vymezení funkčního využití pozemku parc. č. 1259/1 jako plochy zemědělské (AZ).

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 30. 5. 2023, č. j. 40 A 1/2023-73, tento návrh zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve shrnul podstatný obsah původního územního plánu odpůrkyně vztahujícího se k pozemku parc. č. 1259/1. Konstatoval, že původně byla převážná část pozemku navrhovatelky vymezena jako plocha P6 - obchodně průmyslová zóna Žďárek, přičemž spadala do funkčního využití území výroby příměstského typu (VP). V této souvislosti krajský soud shrnul dominantní, vhodné, přípustné i nepřípustné využití zmíněné plochy. Dále konstatoval, že podle napadeného územního plánu Libouchec byla na převážné části pozemku navrhovatelky vymezena plocha zemědělská (AZ), jejímž hlavním využitím byly plochy zemědělského půdního fondu. V této souvislosti shrnul rovněž přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití této plochy. Na menší části pozemku navrhovatelky byla územním plánem Libouchec vymezena plocha zeleně ochranné a izolační (ZO). Krajský soud dále přistoupil k přezkumu napadeného opatření obecné povahy podle algoritmu definovaného v judikatuře Nejvyššího správního soudu, a to na základě jednotlivých námitek navrhovatelky.

[4] V prvním kroku algoritmu dospěl krajský soud k závěru, že Zastupitelstvo obce Libouchec mělo zákonem stanovenou pravomoc vydat územní plán Libouchec, proti čemuž ostatně ani navrhovatelka ničeho nenamítala. Rovněž ve druhém kroku přezkumu předmětného opatření obecné povahy krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatelka nic konkrétního neuvedla k případnému překročení zákonem stanovené působnosti odpůrkyně a krajský soud sám žádné takové překročení neshledal.

[5] Krajský soud se následně zabýval třetím krokem algoritmu přezkumu územního plánu Libouchec, a to posouzením jeho přezkoumatelnosti zejména ve vztahu k námitkám navrhovatelky, že odpůrkyně dostatečně nevypořádala její připomínky uplatněné podle § 50 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Nejprve zdůraznil, že vlastní odůvodnění územního plánu bývá spíše v obecné rovině, přičemž rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek představovalo zvláštní část jeho odůvodnění, v níž mohla odpůrkyně individuálně reagovat na konkrétní podněty jednotlivých dotčených vlastníků a veřejnosti. V této souvislosti krajský soud citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a konstatoval, že o uplatněných připomínkách se v průběhu přijímání územního plánu nerozhoduje, nýbrž se pouze vyhodnocují. Proto je při posuzování přezkoumatelnosti vyhodnocení připomínek nutno klást nižší nároky na jeho přezkoumatelnost. V posuzovaném případě byly připomínky navrhovatelky uplatněné podle § 50 stavebního zákona odpůrkyní řádně vyhodnoceny, a to na str. 204 až 209 textové části územního plánu Libouchec. Přestože jim odpůrkyně nevyhověla, z příslušné části odůvodnění vyplývalo, že je řádně zvážila a podrobně vyhodnotila.

[6] Ke konkrétní připomínce navrhovatelky, v níž poukazovala na skutečnost, že dosavadní zařazení jejího pozemku do plochy výrobní bylo v souladu s prioritami územního rozvoje formulovanými v nadřazené územně plánovací dokumentaci, krajský soud uvedl, že se jí odpůrkyně řádně zabývala. Jako zásadní skutečnost odpůrkyně ve vyhodnocení citované připomínky shledala změnu právního prostředí při přijímání územního plánu Libouchec oproti přijímání původního územního plánu, jelikož nově účinná právní úprava kladla podstatně vyšší důraz na koordinaci veřejných a soukromých zájmů. Krajský soud dále

pokračování

citoval část vyhodnocení zmíněné připomínky navrhovatelky v odůvodnění územního plánu Libouchec a konstatoval, že podle něho s přihlédnutím k Zásadám územního rozvoje Ústeckého kraje (dále jen „zásady územního rozvoje“) a Územní studii krajiny pro správní území obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem (dále jen „územní studie“) dospěla odpůrkyně k závěru o převážení veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu a přírody nad principem kontinuity územního plánování. Odpůrkyně tak podle krajského soudu vyhodnotila tuto připomínku navrhovatelky dostatečně.

[7]Odpůrkyně podle krajského soudu řádně vyhodnotila rovněž připomínku navrhovatelky ohledně nedostatečného poměrování partikulárních veřejných zájmů se zájmy na změně způsobu využití jejího pozemku. Odkázal na str. 205 až 208 textové části odůvodnění územního plánu Libouchec a konstatoval, že odpůrkyně vyhodnotila rovněž ekonomický přínos plánovaného využití pozemku parc. č. 1259/1 navrhovatelkou a předpokládaný vznik nových pracovních míst. Přesto s ohledem na nadřazenou územně plánovací dokumentaci, územní studii, blízkost chráněné krajinné oblasti Labské pískovce a chráněné krajinné oblasti České Středohoří dospěla k závěru, že zájem na ochraně nezastavěného území a zemědělského půdního fondu převážil nad zájmy uváděnými navrhovatelkou. Krajský soud zdůraznil, že při odůvodnění změny funkčního využití pozemku navrhovatelky odpůrkyně vycházela z územní studie, která podle § 25 stavebního zákona patřila mezi územně plánovací podklady. Z její grafické části pak vyplynula celá plocha P6, jejíž součástí byl rovněž pozemek navrhovatelky, jako rozvojová plocha k vypuštění. V této souvislosti krajský soud citoval rovněž část odůvodnění tohoto řešení obsaženou v textové části zmíněné územní studie. Krajský soud proto s ohledem na odpůrkyní akcentované závěry územní studie a charakter uplatněných připomínek navrhovatelky dospěl k závěru, že odpůrkyně změny provedené na ploše, do níž byl zahrnut pozemek parc. č. 1259/1, včetně souvisejících připomínek odůvodnila dostatečně. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce navrhovatelky, že odpůrkyně nevysvětlila odlišný přístup k ploše, do níž byl zahrnut její pozemek, a k ploše Z02, která zůstala zařazena do plochy funkčního využití území výroby příměstského typu (VL). Odkázal na str. 143 textové části odůvodnění územního plánu Libouchec, v níž odpůrkyně poukázala na rozdíly obou ploch.

[8]V rámci čtvrtého kroku algoritmu krajský soud posoudil obsah územního plánu Libouchec z hlediska jeho navrhovatelkou tvrzeného rozporu se zákonem. Konstatoval, že souladem územního plánu Libouchec se zásadami územního rozvoje se odpůrkyně zabývala v jeho odůvodnění. Odkázal na str. 206 textové části územního plánu Libouchec a uvedl, že z obsahu zásad územního rozvoje vyplýval spíše negativní postoj k realizaci obchodně průmyslové zóny na pozemku navrhovatelky, avšak s ohledem na vymezení tohoto záměru v původním územním plánu měla odpůrkyně sledovat využití předmětné plochy z hlediska hrožících rizik pro životní prostředí. Na uvedené závěry podle krajského soudu navázala rovněž územní studie. Zásady územního rozvoje současně nestanovily k posuzované ploše žádné konkrétní nástroje územního plánování jako regulační plán, etapizaci či podmíněnost. Rovněž tyto námitky navrhovatelky tak krajský soud vyhodnotil jako nedůvodné.

[9]Ve vztahu k pátému kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy krajský soud nejprve citoval rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, a ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38. Dále konstatoval, že navrhovatelka v průběhu přijímání územního plánu Libouchec uplatnila pouze připomínky podle § 50 stavebního

zákona a následně již jako dotčená vlastnice nepodala námitky podle § 52 stavebního zákona. Z tvrzení navrhovatelky i skutkových okolností případu nebyly zřejmé žádné objektivní důvody, proč tak neučinila. Krajský soud zdůraznil, že smyslem společného jednání podle § 50 stavebního zákona bylo prioritně posoudit návrh z hlediska zájmů chráněných právními předpisy a širších nadřazených zájmů s dotčenými a nadřízenými orgány, případně se sousedními obcemi. Přestože tak byl návrh předložen k připomínkovému řízení širší veřejnosti za účelem identifikace problematických závěrů, nebylo možné jej ztotožnit s připomínkami akcentovanými v citované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Právní věta posledně citovaného rozsudku ostatně odkazovala na námitky a připomínky podané podle § 52 stavebního zákona, které měly v rámci procesu přijímání územního plánu charakter opravných prostředků. Navrhovatelka však uplatnila pouze připomínky podle § 50 stavebního zákona, a proto se krajský soud nezabýval jejími námitkami ohledně proporcionality územního plánu Libouchec.

### III. Obsah kasační stížnosti

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, označila důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka nejprve namítla, že se krajský soud v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy odmítl zabývat proporcionalitou zásahu do jejích práv a na základě uvedeného rovněž zamítl všechny důkazní návrhy, kterými chtěla prokázat svou újmu. Konstatovala, že podstatou závěrů formulovaných v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, je vyloučit situaci, kdy by správní soud poměřoval důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v tzv. první linii a nahrazoval tím v podstatě činnost správního orgánu, který tak nemohl učinit s ohledem na pasivitu navrhovatele, v jejímž důsledku nevyšly najevo jeho výhrady k zákonnosti a přiměřenosti opatření obecné povahy. K popsání však podle stěžovatelky v posuzovaném případě nedošlo. Byť totiž v procesu pořizování územního plánu Libouchec podala pouze připomínky podle § 50 stavebního zákona a již nepodala námitky podle § 52 téhož zákona, byl krajský soud povinen její námitky ohledně proporcionality územního plánu Libouchec posoudit. V opačném případě totiž podle stěžovatelky krajský soud vymezil koncentraci řízení, kterou však nestanoví zákon, nýbrž pouze judikatura správních soudů a účastníci územního plánování o ní nejsou nijak poučeni. Závěry této judikatury proto musí být vykládány restriktivně, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že ve vztahu k pozemku stěžovatelky se v dalším řízení nic nezměnilo. I tehdy, podala-li by námitky podle § 52 stavebního zákona, zůstal by jejich text zcela totožný jako v případě uplatněných připomínek podle § 50 téhož zákona. Pokud by bylo uplatnění připomínek podle § 50 stavebního zákona bez významu, neměla by zřejmě odpůrkyně ani povinnost je vyhodnotit. Jestliže zároveň krajský soud uvedl, že nelze klást na takové vyhodnocení přísné nároky, nelze je klást ani na účastníky řízení o územním plánu, kteří jsou na rozdíl od odpůrkyně

pokračování

laiky. Stěžovatelka proto uzavřela, že závěry krajského soudu jsou přepjatě formalistické. Podle ní byly odpůrkyni její výhrady k přiměřenosti a zákonnosti územního plánu Libouchec známy již z uplatněných připomínek k jeho návrhu. Jejím úkolem ostatně bylo rovněž tyto připomínky vyhodnotit, což učinila, byť se s jejími závěry stěžovatelka neztotožňuje. Krajský soud byl současně povinen toto vypořádání vyhodnotit, přesto na svoji úlohu rezignoval. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na náleze Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12. Vzhledem k uvedenému měl krajský soud provést důkazy navržené stěžovatelkou za účelem prokázání nepřiměřenosti úpravy územního plánu Libouchec a újmy právům stěžovatelky. Rozsudek krajského soudu je tak nepřezkoumatelný.

[12] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud nesprávně vyhodnotil rovněž třetí krok algoritmu přezkumu územního plánu Libouchec. Z odůvodnění vyhodnocení připomínek stěžovatelky k územnímu plánu totiž není zřejmé, na základě čeho odpůrkyně vyloučila jakoukoli výstavbu na pozemku parc. č. 1259/1. V napadeném opatření obecné povahy současně nebyly dostatečně vyhodnoceny důvody změny funkčního využití předmětné plochy, do níž spadá pozemek stěžovatelky, nebylo provedeno posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky a nebyly poměřeny ani kolidující veřejné zájmy (navzájem) a soukromého zájmu stěžovatelky. Odpůrkyně uvedla pouze obecné proklamace nepodložené konkrétními skutečnostmi. Uvedené platí tím spíš, pokud stěžovatelce způsobila újmu v řádech milionů korun, narušila kontinuitu územního plánování a legitimní očekávání stěžovatelky. Přestože se odpůrkyně odvolávala na závěry územní studie, nebyly tyto závěry podloženy odbornými stanovisky dotčených orgánů na příslušném úseku státní správy. Ani územní studie neporovnávala jednotlivé veřejné a soukromé zájmy a neprokázala nevhodnost pozemku stěžovatelky k účelu podle dosavadního funkčního využití předmětné plochy. Územní plán Libouchec je tak podle stěžovatelky nepřezkoumatelný.

[13] Již v uplatněných připomínkách pak stěžovatelka zdůraznila naplnění veřejných zájmů prostřednictvím jejího soukromého zájmu a nevyhodnocení hospodářských, socioekonomických a demografických zájmů v oblasti zlepšování zaměstnanosti a posilování přeshraničních vazeb. Ani krajský soud však nevysvětlil, z jakých konkrétních podkladů vyvodil závěr, že v posuzovaném případě měl přednost právě zájem na ochraně přírody a krajiny před ostatními zájmy. Naopak stěžovatelka odkázala na jednotlivé strategické dokumenty a nadřazenou územně plánovací dokumentaci, v nichž byla podpora vyjmenovaných zájmů akcentována. Zmíněné strategické dokumenty přitom mají stejnou závaznost jako odpůrkyní odkazovaná územní studie. Odpůrkyně se však jimi v odůvodnění územního plánu Libouchec, resp. vyhodnocení připomínek stěžovatelky nezabývala. Krajský soud neprovedl jako důkaz ani ekonomickou analýzu předloženou stěžovatelkou, kterou zamýšlela prokázat přínosnost jejího záměru pro danou lokalitu. Stěžovatelka dále uvedla, že si provedla vlastní výzkum vhodných lokalit pro umístění výroby a skladování, z níž vyplynulo, že v daném území nebylo žádné jiné vhodnější území, což dokládala rovněž k její žádosti o výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Závěr odpůrkyně, že krajinný okrsek Průmyslová zóna obsahuje dostatek ploch pro umístění výroby a skladování, tak není podložen žádnými skutečnostmi. Ze zásad územního rozvoje vyplývá pro odpůrkyni povinnost zohlednit plánovaný rozvoj ekonomických aktivit v lokalitě Žďárek - Libouchec. Namísto toho vybrala jiný závěr o povinnosti sledovat rozvojový záměr s ohledem na vlivy nadmístního významu a tento si vyložila tendenčně.

Odpůrkyně nevypořádala ani přiměřenost zásahu do práv a legitimního očekávání stěžovatelky a nijak neodůvodnila, proč zvolila tak drakonické opatření, tj. změnu funkčního využití celé plochy, ačkoli mohla zvolit jiný vhodný a přiměřenější nástroj územního plánování, případně ponechat výstavbu přípustnou alespoň na části pozemku parc. č. 1259/1.

[14] Stěžovatelka dále odkázala na zásady územního rozvoje, které odpůrkyni s ohledem na republikové priority uložily zohlednit plánovaný rozvoj ekonomických aktivit v posuzované lokalitě. Územní studie navrhla celou plochu P6 k vypuštění, aniž vysvětlila zjevný rozpor se závěry zásad územního rozvoje, přičemž tak neučinil ani krajský soud. Územní studie je nezávazným podkladem územního plánování, k němuž nemohou dotčené osoby podávat žádné námitky či připomínky. Proto musí být její závěry řádně odůvodněné, což se v posuzovaném případě nestalo. Odpůrkyně zároveň nezohlednila, že i záměr stěžovatelky obsahoval opatření za účelem odclonění výrobní zóny od sídelního útvaru Žďárek, jako tomu bylo v případě plochy Z02, a přesto ji na pozemku stěžovatelky v územním plánu Libouchec ponechala, ačkoli plochu výroby vypustila, čímž její pozemek znehodnotila.

[15] Podle stěžovatelky nesla odpůrkyně důkazní břemeno ohledně prokázání závažných důvodů, které vedly k provedení zásadních změn funkčního využití pozemku parc. č. 1259/1. Taková změna může obstát pouze tehdy, bylo-li původní řešení věcně nesprávné či bylo v kolizi se závažným veřejným zájmem, případně k nim došlo s ohledem na změny nastalé po přijetí původní úpravy. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně legitimního očekávání dotčených vlastníků navazující na princip kontinuity územního plánování a na odbornou literaturu. Pokud jde o přiměřenost územního plánu Libouchec, měl krajský soud v rámci pátého kroku algoritmu posoudit kritéria stanovená v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54. V případě kritéria vhodnosti přijaté úpravy je cílem napadeného územního plánu Libouchec využití pozemku stěžovatelky pro zemědělské účely. Jak však tato uvedla již v připomínkách, pozemek parc. č. 1259/1 není zemědělsky využíván, neboť bonita půdy je zde velmi nízká a je zařazena do IV. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Odpůrkyně se tak nezabývala podstatnou skutečností, že většina pozemku stěžovatelky není zemědělsky užitelná, a zdůraznila pouze nutnost ochránit zbývajících 7 % výměry pozemku. Uvedenou skutečnost nezohlednila ani územní studie a neučinil tak ani krajský soud. Na uvedené nemohl mít žádný vliv ani údaj o využití pozemku uvedený v katastru nemovitostí, jelikož má pouze evidenční charakter a nevypovídá nic o skutečném užívání pozemku. Na pozemku stěžovatelky se nenachází ani žádné území hodnotné z hlediska ochrany přírody a krajiny. Krajský soud neposoudil řádně ani potřebnost zásahu do práv stěžovatelky a jeho případnou minimalizaci prostřednictvím jiných územních opatření. Přijetím územního plánu Libouchec byl zmařen záměr stěžovatelky, čímž bylo zasaženo do jejího vlastnického práva. Změna funkčního využití pozemku má značný dopad rovněž na jeho cenu. Stěžovatelka závěrem zdůraznila, že pozemek nemohla dříve využít k účelu určenému původním územním plánem, přičemž shrnula jednotlivé skutkové okolnosti, které jí v tom bránily a vyloučily rovněž závěr o její případné pasivitě. Stěžovatelka pak nebyla pasivní ani v procesu samotného územního plánování.

pokračování

[16] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil rovněž územní plán Libouchec v částech vymezujících plochu zemědělskou (AZ) na pozemku parc. č. 1259/1.

[17] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. r., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Konečně podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze 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.*

[20] Stěžovatelka nejprve namítla, že krajský soud neprovedl pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tj. neposoudil přiměřenost napadeného územního plánu Libouchec ve vztahu k pozemku stěžovatelky a v této souvislosti neprovedl ani důkazy navržené stěžovatelkou ohledně újmy, která jí měla vzniknout. Uvedla, že v posuzovaném případě by krajský soud neposuzoval přiměřenost územního plánu Libouchec v tzv. první linii, jelikož podala připomínky podle § 50 stavebního zákona.

[21] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-52, konstatoval, že fáze týkající se návrhu územního plánu jsou v podstatě dvě, a to návrh územního plánu, o němž se vede společné jednání a vůči němuž může každý uplatnit písemné připomínky (blíže viz § 50 a § 51 stavebního zákona), a upravený a posouzený návrh územního plánu, k němuž se koná veřejné projednání, přičemž nejpozději do 7 dnů ode dne jeho konání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby (tj. vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem, oprávněný investor a zástupce veřejnosti) námitky (blíže viz § 52 a § 53 stavebního zákona, který tuto fázi označuje jako „řízení o územním plánu“). V citovaném rozsudku dále uvedl, že „každá z těchto fází vztahujících se k návrhu územního plánu má svůj smysl a nelze je vzájemně zaměňovat, jako to činí stěžovatelé. První fáze [ad (iv)] je jakousi předsunutou (zjišťovací) fází, kdy se nejen na základě připomínek, které může uplatnit např. i sousední obec, ale zejména na základě stanovisek dotčených orgánů ladí podoba

*návrhu územního plánu, o jejíž finální podobě pak zákon hovoří jako o „upraveném a posouzeném návrhu územního plánu.“ Ten je potom základem pro druhou fázi [ad (v)], která je již rozhodující (kritickou) fází z hlediska dotčených osob, neboť právě nyní uplatňují své námitky, jako privilegovanou formu výhrad, kterou nestačí pouze vypořádat (jako připomínky), ale je nutno o ní rozhodnout v souladu s § 53 odst. 1 větou první stavebního zákona.“*

[22] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stěžovatelka námitky ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona nepodala, nýbrž uplatnila pouze připomínky podle § 50 odst. 3 téhož zákona. V následné fázi řízení o územním plánu tedy stěžovatelka zůstala již zcela nečinná a nepodala žádné námitky, o nichž by bylo nutno rozhodnout a toto rozhodnutí opatřit odůvodněním v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu.

[23] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval otázkou, zda jsou v případě stěžovatelky dány závažné důvody, pro které nemusela podat námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona, a zároveň bylo možno po odpůrkyni, resp. po krajském soudu požadovat, aby se v odůvodnění vypořádaly s navrhovatelkou namítaným zásahem do jejích práv. Obdobnou situaci se přitom zabýval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 257/2016, v níž navrhovatelé sice uplatnili připomínky, následně však již zůstali pasivní a námitky proti návrhu územního plánu nepodali.

[24] Stěžovatelka v této souvislosti namítla, že krajský soud svou argumentací založil nepřipustnou koncentraci řízení, jež není zakotvena v zákoně, nýbrž pouze v judikatuře správních soudů, kterou je nutno vykládat restriktivně. Zdůraznila, že odpůrkyně byla s podstatou jejích výhrad proti územnímu plánu srozuměna již na základě uplatněných připomínek, a proto nelze mít za to, že byla stěžovatelka v procesu přijímání územního plánu Libouchec zcela pasivní.

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

[26] Není to ovšem soud, kdo by měl o naznačených otázkách ohledně proporcionality zásahu rozhodovat tzv. v první linii, jak správně poznamenal krajský soud. Úkolem soudu není územní plány aktivně dotvářet. Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít zájem na jakémkoli zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu. Přeneseně řečeno, soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Tím je jednoznačně zastupitelstvo obce,

pokračování

jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné vůle občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Právě zastupitelstvo obce je tím, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže soud nahrazovat. Totéž platí i pro činnost pořizovatele územního plánu postupujícího v přenesené působnosti.

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

[28] Použito na nyní posuzovaný případ, nelze než zopakovat, že stěžovatelka nepodala námitky proti přiměřenosti připravované změny zařazení jejího pozemku do plochy zemědělské. Zůstala v roli pasivní pozorovatelky, resp. příjemkyní řešení navržených v územním plánu, ačkoli její aktivní účasti objektivně na tvorbě územního plánu Libouchec nic nebránilo. Zároveň nelze souhlasit se stěžovatelkou, že odpůrkyně měla mít automaticky za to, že v případě, kdy v územním plánu na základě uplatněných připomínek stěžovatelky vůči jejímu pozemku ničeho nezměnila, budou její výhrady platit i nadále. Jinak řečeno, nelze po odpůrkyni vyžadovat, aby sama předpokládala či aktivně dovozovala nesouhlas stěžovatelky s přijatým řešením týkajícím se jejího pozemku v územním plánu Libouchec. Pokud v jeho odůvodnění vypořádala připomínky stěžovatelky, přičemž stěžovatelka ničeho nenamítala prostřednictvím námitek podle § 52 stavebního zákona, nelze nyní požadovat po krajském soudu, aby tzv. v první linii posoudil přiměřenost řešení zvoleného v napadeném územním plánu.

[29] K obdobným závěrům ostatně dospěl krajský soud v odstavcích 73 až 77 odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že krajský soud svými závěry nijak nerelativizoval povinnost odpůrkyně vypořádat uplatněné připomínky stěžovatelky. Naopak s odkazem na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl ke správnému závěru, že těžiště poměřování jednotlivých veřejných a soukromých zájmů vlastníků pozemků dotčených územním plánem a jeho pořizovatele spočívá právě v procesu přijímání územního plánu. Jak ostatně Nejvyšší správní soud již konstatoval výše, není úkolem soudu aktivně dotvářet tvorbu územního plánu, nýbrž strážit zejména zákonnost jeho tvorby.

[30] Pokud stěžovatelka namítla, že s ohledem na složitost procedury územního plánování na ni jako na právní laičku nelze klást nepřiměřené nároky, Nejvyšší správní soud konstatuje, že byla odpůrkyní řádně poučena o možnosti podat námitky proti návrhu územního plánu, pokud její výhrady vůči jeho obsahu přetrvávaly i po vypořádání uplatněných připomínek, resp. v této souvislosti ničeho nenamítla. Formulovala-li stěžovatelka ostatně připomínky uplatněné podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, není Nejvyššímu správnímu soudu známo, proč právě podání námítky z pozice dotčené vlastnice pozemku parc. č. 1259/1 již překročilo možnosti stěžovatelky ohledně její aktivní účasti na procesu přijímání územního plánu Libouchec. Uvedené platí tím spíš, pokud sama v kasační

stížnosti uvedla, že by případně podané námitky proti návrhu územního plánu zcela kopírovaly uplatněné připomínky.

[31] Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě současně neshledal žádnou skutečnost, z níž by bylo zřejmé, že procesní pasivita stěžovatelky byla způsobena objektivními okolnostmi. Za tohoto stavu by totiž bylo možno jejímu návrhu vyhovět v případě závažných důvodů (viz již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 2/2010). Tyto důvody Nejvyšší správní soud rozvedl v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, s tím, že „za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“ Stěžovatelka nepoukázala na žádné porušení kogentních procesních norem či hmotněprávních norem a ani Nejvyšší správní soud žádnou zjevnou nezákonnost zvoleného řešení *prima facie* neshledal. Stěžovatelka výhradně hájila svá soukromá práva, tj. právo vlastnit majetek a podnikat za současného zpochybnění věcného řešení zvoleného územním plánem Libouchec ohledně funkčního využití jejího pozemku parc. č. 1259/1.

[32] Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud se v posuzovaném případě nezabýval v tzv. první linii přiměřeností napadené části územního plánu Libouchec.

[33] Stěžovatelka dále namítla, že odpůrkyně v územním plánu Libouchec nevysvětlila, proč zcela vyloučila jakoukoli výstavbu na pozemku parc. č. 1259/1. Dostatečně nevyhodnotila ani důvody změny funkčního využití plochy P6 na plochu zemědělskou, do níž spadá pozemek stěžovatelky, neprovedla posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky a nepoměrovala ani kolidující veřejné zájmy (navzájem) a soukromého zájmu stěžovatelky. Odůvodnění územního plánu Libouchec je tak podle stěžovatelky pouze obecné bez konkrétních odkazů na jednotlivé územně plánovací podklady či odborná stanoviska dotčených orgánů.

[34] Odůvodněním územního plánu Libouchec se krajský soud zabýval zejména v odst. 64 a 65 odůvodnění napadeného rozsudku. Správně zdůraznil, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje vlastní odůvodnění, které bývá obvykle obecné, přičemž teprve jeho další část obsahující rozhodnutí o podaných námitkách a připomínkách představuje zvláštní část, v níž odpůrkyně individuálně reaguje na konkrétní podněty dotčených vlastníků a veřejnosti. V této souvislosti nepominul, že je povinností odpůrkyně řádně odůvodnit změnu funkčního využití konkrétní plochy v novém územním plánu a zároveň přesvědčivě vypořádat uplatněné připomínky. Na přezkoumatelnost odůvodnění závěrů odpůrkyně týkajících se vyhodnocení uplatněných připomínek však nelze klást stejně přísné nároky jako v případě odůvodnění jejího rozhodnutí o námitkách.

[35] Přezkoumatelností odůvodnění územního plánu Libouchec se současně Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 36/2023-61. V citovaném rozsudku posuzoval obdobnou skutkovou situaci, v níž dotčení vlastníci pozemků, jež původně patřily do plochy P6, a její změnou tak byly nově z plochy s funkčním využitím území výroby příměstského typu (VP) zařazeny do plochy s funkčním využitím zemědělským (AZ). Nejvyšší správní soud konstatoval, že „z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývají legitimní (a nikoliv svévolné či diskriminační) důvody, proč odpůrce

pokračování

*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). 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).“*

[36] V rozsudku ze dne 5. 3. 2024, č. j. 1 As 218/2023-50, jenž se rovněž zabýval přezkoumatelností územního plánu Libouchec, Nejvyšší správní soud konstatoval, že napadený územní plán obsahuje adekvátní odůvodnění, z něhož je srozumitelné, proč odpůrkyně k nové regulaci přistoupila. V případě předmětné plochy P6 se jedná obecně o výchozí urbanistickou koncepci místní části Žďárek nacházející se na str. 15 textové části územního plánu, podle níž „v současné době je Žďárek prakticky sevřen mezi významné dopravní stavby, což ještě umocnila obchodně průmyslová zóna ležící severně od Žďárku“. Dále 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 doplnil, že na str. 129 textové části územního plánu se v tomto duchu nacházejí odpovídající proklamace, např. že „územním plánem se využívají prioritně proluky v zástavbě a nenavrhuje 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, že „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.“

[37] Výše uvedené závěry lze přitom plně využít i v nyní posuzovaném případě, jelikož se týkají totožné lokality, resp. změn jejího funkčního využití oproti původnímu územnímu plánu. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že odůvodnění napadeného územního plánu Libouchec představuje sice obecné, ale zároveň dostatečné zdůvodnění, z něhož je seznatelné, proč byla pro pozemek stěžovatelky napadeným územním plánem přijata nová regulace neumožňující jeho budoucí zástavbu v dřívějším režimu plochy s funkčním využitím území výroby příměstského typu (VP). V této souvislosti Nejvyšší správní soud vychází i z rozsudku ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, podle 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 však v posuzovaném případě není.

[38] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále uvádí, že nepřisvědčil námitce, podle níž odpůrkyně narušila kontinuitu územního plánování a legitimní očekávání stěžovatelky.

K popsané situaci by totiž došlo pouze v případě, pokud by k výše popsané změně funkčního využití předmětné plochy P6 neexistoval žádný relevantní důvod, resp. pokud by jej odpůrkyně v odůvodnění územního plánu Libouchec řádně nevysvětlila. Jak však citoval již výše, z územního plánu jsou tyto důvody zcela zřetelné. Nejvyšší správní soud dále 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, a 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). Byť tak lze souhlasit se stěžovatelkou, že odpůrkyni v tomto ohledu tížilo důkazní břemeno ohledně řádného vysvětlení důvodů pro popsanou změnu, má Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem a závěry výše citované judikatury za to, že odpůrkyně v posuzovaném případě své povinnosti dostála.

[39] Stěžovatelka dále namítla, že odpůrkyně neodkázala na žádné konkrétní územně plánovací podklady či odborná stanoviska. Nejvyšší správní soud se však s uvedenou námitkou neztotožnil. Nesouhlasí ani s námitkou stěžovatelky, že odpůrkyně nevysvětlila rozpor mezi zásadami územního rozvoje a územní studií, případně že si nadřazenou územně plánovací dokumentaci vyložila tendenčně. Nejvyšší správní soud totiž žádný rozpor mezi jednotlivými územně plánovacími podklady ve shodě s krajským soudem neshledal, přičemž k takovému závěru nedospěl ani v již výše citovaných rozsudcích sp. zn. 7 As 36/2023 a sp. zn. 1 As 218/2023.

[40] Odpůrkyně totiž poukázala na stanoviska dotčených orgánů uplatněná v procesu pořizování územního plánu a nutnost zajistit soulad územního plánu se zásadami územního rozvoje a s Politikou územního rozvoje České republiky. Ve vztahu k dotčenému pozemku stěžovatelky přitom ze zásad územního rozvoje vyplývá požadavek „sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a oblužné 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 zásad územního rozvoje vyplývá spíše negativní postoj k realizaci obchodně průmyslové zóny na pozemku stěžovatelky, a to zejména vzhledem k nutnosti chránit přírodu a krajinu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti doplňuje, že popsany negativní postoj nezvrátilo ani stěžovatelkou odkazované ustanovení zásad územního rozvoje, podle něhož bylo úkolem odpůrkyně zohlednit rozvoj lokality Žďárek, jelikož samo o sobě nezakázalo odpůrkyni zcela vypustit plochu P6 z územního plánu, resp. provést změnu jejího funkčního využití. V tomto ohledu odpůrkyně zohlednila i územní studii, která uvádí, že ve vztahu k dotčenému pozemku je nutno chránit přírodní hodnoty s vyloučením dalších stavebně investičních aktivit. Součástí územní studie je rovněž Výkres vymezení navržených změn ve využívání ploch, ze kterého mimo jiné plyne, že plocha P6, která v době účinnosti předchozího územního plánu zahrnovala rovněž pozemek parc. č. 1259/1, byla označena jakožto rozvojová plocha k vypuštění. Územní studie proto z důvodu ochrany životního prostředí nepovažuje za vhodné využít plochy zahrnující mimo jiné pozemek stěžovatelky k výstavbě obchodní průmyslové zóny.

pokračování

[41] Pořizovatel územního plánu je přitom povinen ze závěrů vyplývajících z územní studie či zásad územního rozvoje 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 pro územní plán, byť se nejedná o podklad závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86). Zásady územního rozvoje 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]. Všechny uvedené skutečnosti současně řádně zvážil a vyhodnotil již krajský soud zejména v odstavcích 67 až 69 a odstavci 72 odůvodnění napadeného rozsudku.

[42] Nejvyšší správní soud dále v již citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 36/2023 konstatoval, že „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.“ Citované závěry lze přitom plně využít i v nyní posuzovaném případě.

[43] Namítala-li stěžovatelka, že krajský soud nevysvětlil, proč měl v posuzovaném případě převážít zájem na ochraně přírody a nezastavěného území na jejím pozemku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tak neučinil s ohledem na pasivitu stěžovatelky v řízení o upraveném návrhu územního plánu, jak bylo ostatně vysvětleno již výše. Uvedené platí rovněž pro námitku stěžovatelky, že měl krajský soud posoudit, zdali neměla odpůrkyně místo absolutního vyloučení jakékoli zástavby na jejím pozemku zvolit mírnější opatření. Ani tvrzená nedostatečná kvalita zemědělské půdy na pozemku stěžovatelky pro případnou zemědělskou činnost a ponechání izolační zeleně na předmětném pozemku nemohly na rozhodnutí krajského soudu ničeho zvrátit. Vzhledem k tomu, že se krajský soud nemohl zabývat proporcionalitou přijatého řešení odpůrkyně v tzv. první linii, nebylo na místě, aby hodnotil věcnou správnost konkrétní územní úpravy zvolené odpůrkyní. Nejvyšší správní soud nemá, co by postupu krajského soudu vytкнуł, přičemž upozorňuje, že se ohledem na uvedené se v posuzovaném případě rovněž nemohl zabývat přiměřeností či věcnou správností konkrétní územní úpravy zvolené odpůrkyní v napadeném územním plánu Libouchec.

[44] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že odpůrkyně nepřiměřeně zasáhla přijetím územního plánu Libouchec do jejího vlastnického práva a dále do práva podnikat, neboť jí zcela znemožnila její stavební záměr na pozemku parc. č. 1259/1. Jak již uvedl výše, 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 Libouchec. Z uvedeného zároveň 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). Stěžovatelka si proto měla být vědoma možnosti, že v budoucnu nemusí být možné její pozemek zastavět, neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá. Vlastníku nemovitosti nelze přiznat subjektivní právo na to, aby tato nemovitost byla zařazena do konkrétního způsobu využití. Pouhá skutečnost, že stanovení funkčního využití dotčeného pozemku stěžovatelce komplikuje přípravu a realizaci záměrů ohledně jakéhokoli využití pozemku, nezakládá pochybení odpůrkyně v procesu pořizování územně plánovací dokumentace či dokonce nezákonnost územního plánu (k uvedeným závěrům srov. vedle výše uvedené judikatury i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 7 As 36/2023).

[45] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že si plně uvědomuje důsledky územního plánu Libouchec pro stěžovatelku. Jak již však výše uvedl, 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 nepřísluší 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.

[46] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně, přičemž vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a své závěry řádně odůvodnil. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[47] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo

pokračování

na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a procesně úspěšné odpůrkyni v něm žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 22. dubna 2024

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu