



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelů: **a) JUDr. L. L., b) M. L., c) Ing. L. L.**, všichni zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, proti odpůrci: **město Rakovník**, se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územního plánu města Rakovník, schváleného usnesením zastupitelstva města Rakovník ze dne 25. 1. 2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti II. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2022, č. j. 59 A 5/2022-163, v rozsahu týkajícím se pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD, vše v katastrálním území R.,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 25. 1. 2021, č. 6/21, schválilo vydání územního plánu R. formou opatření obecné povahy č. 1/2021 (dále jen „napadený územní plán“). V něm odpůrce mimo jiné vymezil na celém pozemku ve vlastnictví navrhovatele a), parc. č. XD v k. ú. R., a na severních částech pozemků parc. č. XA [ve vlastnictví navrhovatele a) a navrhovatelky b)], parc. č. XB [(ve vlastnictví navrhovatelky b)] a parc. č. XC [(ve vlastnictví navrhovatele a)] v k. ú. R., stabilizovanou plochu NZ – zemědělská půda (dále jen „plocha NZ“).

[2] V průběhu projednávání napadeného územního plánu navrhovatelé a) a b) brojili námitkami mimo jiné také proti nezbytnosti změny funkčního využití uvedených pozemků či jejich částí jakožto plochy NZ a požadovali ponechání původního vymezení pozemků parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC (dále také jen „pozemky 1“) a parc. č. XD (dále také

jen „pozemek 2“), jakožto ploch VD – drobná a řemeslná výroba (dále také jen „plocha pro výrobu“). Odpůrce námitkám navrhovatelů nevyhověl.

II.

[3] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení napadeného územního plánu v rozsahu textové a grafické části výroku i odůvodnění, týkající se řady pozemků, jejichž jsou vlastníky, mimo jiné právě i pozemků 1 a 2. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 6. 2022, č. j. 59 A 5/2022-163 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadený územní plán v grafické části výroku týkající se pozemku parc. č. XE [ve vlastnictví navrhovatele c)] a pozemku parc. č. XF [ve vlastnictví navrhovatele a)]. Ohledně dalších pozemků návrh zamítl, neboť neshledal návrhové body důvodnými.

[4] Krajský soud po ověření aktivní procesní legitimace navrhovatelů a splnění procesních podmínek detailně shrnul obsah správního spisu a přdestřel obecná východiska pro přezkum opatření obecné povahy vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Následně posoudil celkem deset uplatněných návrhových bodů, z nichž v kasační stížnosti navrhovatelé a) a b) brojí pouze proti vypořádání návrhového bodu II [týkajícího se pozemků 1)] a návrhového bodu IV [týkajícího se pozemku 2)]. Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené pro stručnost i přehlednost odkazuje na vypořádání zbylých návrhových bodů obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku. V dalším se bude zabývat již pouze těmi částmi napadeného rozsudku, které se vztahují k návrhovým bodům II a IV, jejichž posouzení je předmětem nyní projednávané kasační stížnosti.

[5] V návrhovém bodu II týkajícím se pozemků 1) (parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC), navrhovatelé a) a b) (dále společně také jen „navrhovatelé“) nesouhlasili s jejich vymezením jako plochy NZ a požadovali jejich zařazení do plochy pro výrobu (VL+VD). Krajský soud k tomu předeslal, že pozemky 1 byly podle změny č. 3 původního územního plánu zařazeny jako celek do plochy pro výrobu. V napadeném územním plánu byly tyto pozemky z větší (severní) části zařazeny do plochy NZ a z menší (jižní) části do plochy 198-Z (VD), tedy plochy pro výrobu vymezené jako plocha zastavitelná, drobná a řemeslná výroba.

[6] K uplatněnému požadavku navrhovatelů následně shrnul, že neuváděli v průběhu projednávání územního plánu konkrétní důvody, pro které by považovali v něm navrhované řešení za nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva k těmto pozemkům. Nebylo tudíž pochybením, že se odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu nezabýval přiměřeností zásahu do jejich vlastnického práva. Krajský soud dále poukázal na to, že navrhovatelé nijak nerozporovali ani neporovnávali vymezení plochy 198-Z ve vztahu k ploše 191-Z v procesu projednávání napadeného územního plánu, jak učinili v návrhu na jeho zrušení. Nebylo tudíž povinností odpůrce tyto plochy vůči sobě vzájemně porovnávat. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, pak krajský soud dovodil, že bez posouzení uvedených námitek odpůrcem k takovému posouzení není oprávněn ani on.

[7] Krajský soud za dostatečné a logické považoval i odůvodnění napadeného územního plánu týkající se důvodů, pro které se odpůrce rozhodl přehodnotit původní územní plán z roku 1996 v části pozemků 1 zařazených nově do plochy NZ. Poukázal na to, že odpůrce srozumitelně uvedl, že pozemky 1 byly v původním územním plánu zařazeny v ploše pro

pokračování

výrobu a skladování po dobu patnácti let, aniž byly v uvedeném období k tomuto účelu využity. Cílem odpůrce v souladu s koncepcí využití daného území nadto bylo soustředit plochy kolem silnice II. třídy a nerozšiřovat plochu výroby. Krajský soud zdůraznil, že zásada kontinuity územního plánování nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pozemky 1 byly využívány jako zemědělská plocha, tudíž závěr odpůrce o změně funkčního využití jejich severní části jako plochy NZ byl logický, racionální, a nikoliv excesivní. Přestože navrhovatelé poukazovali na existenci přípojky elektrických komunikací v jižní části pozemku parc. č. XA a na existenci kabelové sítě v jižní části pozemku parc. č. XC, tedy na jejich připravenost pro využití k výrobě, neprokazuje to, že by oni či jejich právní předchůdci činili jakékoliv reálné kroky k využití těchto pozemků k výrobě. Krajský soud dále doplnil, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, pokud schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Vzhledem k tomu, že na pozemcích 1 je pole, a jsou tedy využívány jako zemědělská plocha, odpovídá úprava v napadeném územním plánu dosavadnímu faktickému způsobu využití těchto pozemků navrhovateli. Ti nedoložili konkrétní činnost k realizaci dříve umožněného způsobu využití těchto pozemků jako plochy pro výrobu.

[8] Krajský soud se dále blíže vyjádřil i k namítanému vnitřnímu rozporu napadeného územního plánu v části týkající se pozemků 1. Jeho výroková část sice stanovila plochu 198-Z (VD) pouze v jižní části pozemků 1 a také dalšího pozemku parc. č. XG (který však není ve vlastnictví navrhovatelů a jehož se předmět sporu netýká), ovšem v odůvodnění této plochy bylo uvedeno, že „*je ve shodném rozsahu a pro shodný způsob využití vymezena ve Změně č. 3 ÚP SÚ Rakovník*“. To je podle navrhovatelů chybný údaj, neboť změna č. 3 původního územního plánu provedená v roce 2004 začleňovala celé dotčené pozemky do plochy výroby. Totožně navrhovatelé rozporovali také odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu.

[9] Krajský soud zdůraznil, že textová i grafická část územního plánu musejí být ve vzájemném souladu a nesmí být pochyb o způsobu a podmínkách možného využití stanovených ploch. Odůvodnění územního plánu však neslouží pro upravení konkrétního vymezení využití území, ale pro odůvodnění toho, proč byla konkrétní plocha zahrnuta do určitého funkčního využití. Rozpor tedy podle něj nastává tehdy, když nelze stanovit, jak má být dané území využito. Z grafické části napadeného územního plánu vyplývá, že plocha 198-Z je v jižní části vymezena jako plocha výroby (VD) a severní část těchto pozemků jako plocha NZ. V textové části napadeného územního plánu je v oddíle C.2.2.7 Plochy výroby a skladování vymezena plocha 198-Z - (VD) drobná řemeslná výroba o výměře 1,263 ha, přičemž ve srovnání s údaji z katastru nemovitostí je zjevné, že celková plocha pozemků, do kterých plocha 198-Z zasahuje, je výrazně větší, přičemž pouze pozemky ve vlastnictví navrhovatelů činí 34,396 ha. Mezi textovou a grafickou částí napadeného územního plánu tudíž krajský soud neshledal tvrzený vnitřní rozpor, neboť nelze dovodit, že by pozemky 1 v celém svém rozsahu odpůrce zařadil buď jen do plochy VD, anebo naopak jen do plochy NZ.

[10] Krajský soud v této souvislosti navrhovatelům dílem přisvědčil pouze v tom, že odkaz na změnu č. 3 původního územního plánu v odůvodnění funkčního využití pozemků 1 v napadeném územním plánu není přiléhavý, neboť podle této změny č. 3 byly pozemky

1 v celém svém rozsahu zařazený do plochy výroby. Přesto však shledal, že uvedení této nepřesné informace v odůvodnění napadeného územního plánu nezpůsobuje jeho vnitřní rozpornost. Podle krajského soudu se jedná pouze o dílčí nesrovnalost či nepřesnost jeho odůvodnění, která nezpůsobuje nesrozumitelnost samotného výroku.

[11] Krajský soud se v závěru vypořádání tohoto návrhového bodu vyjádřil k tvrzené směně pozemků, kterou navrhovatelé v minulosti realizovali (v důsledku které nabyli pozemky 1 do svého vlastnictví namísto jiných pozemků, avšak se stejným původním funkčním využitím). Poukázal na to, že navrhovatelé netvrdili, že by účastníkem těchto směn byl odpůrce, který by jim případně přislíbil zachování funkčního využití daných pozemků jako plochy výroby, a založil tím jejich legitimní očekávání, že v budoucnu nedojde ke změně způsobu jejich využití.

[12] V návrhovém bodu IV navrhovatel a) uplatňoval námitky týkající se pozemku 2 (parc. č. XD). Poukazoval na to, že jej původní územní plán zahrnoval do rezervy pro plochy se smíšenou funkcí. Odpůrce přitom nedostatečně odůvodnil, proč se rozhodl tuto územní rezervu pro plochy se smíšenou funkcí proměnit na plochu NZ. Krajský soud i ve vztahu k tomuto pozemku provedl porovnání mezi původním a napadeným územním plánem a shledal, že na pozemku 2 je evidován zemědělský půdní fond I. třídy ochrany, a že tento pozemek, původně zařazený do rezervy plochy se smíšenou funkcí II, je v napadeném územním plánu z většiny označen jako stabilizovaná plocha změny NZ, dále je dotčen plochou změny 080-Z DS- silniční doprava a plochami změn 156-Z VD a 155-Z VD - drobná řemeslná výroba, jakož i plochou změny 158-Z se způsobem využití PV - veřejná prostranství.

[13] Následně se krajský soud ztotožnil s důvodem, pro který odpůrce nepřistoupil k vymezení nových zastavitelných ploch na pozemku 2. Tím byl veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu. Poukázal na § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), z něž plyne, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu. Pozemek 2 je však zemědělskou půdou I. třídy ochrany, tedy ochrany nejvyšší. I když navrhovatel a) kvantifikoval rozsah záboru zemědělského půdního fondu podle třídy ochrany pro plochy bydlení a pro plochy výroby a skladování podle napadeného územního plánu, podle krajského soudu přesto, že odpůrce prokazatelně vymezil v napadeném územním plánu zastavitelné plochy i na pozemcích představujících zemědělský půdní fond s I. a II. třídou ochrany, v jeho odůvodnění komplexně vysvětlil a odůvodnil tyto jednotlivé plochy změn, a tedy i jednotlivé zábory. Podle krajského soudu nebylo racionální, aby odpůrce porovnával celkový zábor půdy ze zemědělského půdního fondu (zde téměř 68 ha půdy) s jednou konkrétní plochou (pozemkem 2), resp. aby souhrnně odůvodňoval celkový zábor 68 ha půdy, neboť se důvody pro jednotlivé zábory mohly lišit. Odpůrce měl v napadeném územním plánu povinnost odůvodnit zábor každé plochy zemědělského půdního fondu a pouze tam, kde by přicházelo v úvahu variantní řešení, mělo smysl porovnávat jednotlivé zábory zemědělského půdního fondu mezi sebou. Krajský soud upozornil na to, že navrhovatel a) nepoukázal v námitkách k napadenému územnímu plánu na žádnou srovnatelnou plochu či pozemek, ve vztahu k němuž by namítal diskriminační zacházení s pozemkem 2. Odpůrce tedy neměl důvod, aby v napadeném územním plánu porovnával jednotlivé zábory zemědělského půdního fondu s tímto pozemkem 2.

pokračování

[14] Krajský soud dále shledal, že navrhovatel a) teprve v návrhu na zrušení části napadeného územního plánu uvedl, že považuje za nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, že odpůrce pozemek 2 nevymezil jako zastavitelnou plochu, ačkoliv na sousedních pozemcích ve vlastnictví odpůrce (dále také jen „lokalita Zátíší“), které jsou shodně jako pozemek 2 zemědělským půdním fondem s I. třídou ochrany, zastavitelné plochy pro bydlení vymezil. Podle názoru krajského soudu však nejsou uvedené pozemky ve vlastnictví odpůrce srovnatelné s pozemkem 2, neboť pozemky odpůrce byly již v původním územním plánu zařazeny do funkční plochy pro bydlení, nikoliv pouze do územní rezervy, jak tomu bylo v případě pozemku 2. S ohledem na umístění těchto pozemků, které lze seznat z grafické části napadeného územního plánu, je patrné, že pozemky odpůrce navazují na stávající zástavbu a tvoří kompaktní a funkční ucelené území. Potřeba vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení na pozemcích odpůrce a odůvodnění zaboru zemědělského půdního fondu v lokalitě Zátíší pro nezemědělské účely jsou pak dostatečně odůvodněny v části D.1 napadeného územního plánu. Pozemek 2 však nespadá do uvedené lokality, v níž se nacházejí pozemky odpůrce, a nesplňuje v napadeném územním plánu popsané požadavky na vhodnost k rozšíření zastavitelnosti území. Krajský soud poukázal i na to, že navrhovatel a) se domáhal zastavitelnosti pozemku 2 z důvodu rozšíření zemědělské výroby, tedy dovoľoval se svého soukromého zájmu na rozšíření zemědělské výroby a potřebě parkování zemědělské techniky. Tím se dostal tento jeho soukromý zájem do kolize s veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu, aniž však navrhovatel a) uvedl důvody, pro které by měl jeho soukromý zájem převážet.

[15] Krajský soud dodal, že lokalita Zátíší splňuje záměr odpůrce uvedený v napadeném územním plánu vytvořit „kompaktní město“, jehož definice je také součástí tohoto opatření obecné povahy. Krajský soud upozornil i na to, že odpůrce navrhovateli a) částečně vyhověl, neboť mu umožnil v této lokalitě, konkrétně v ploše 152-Z, rozšířit zemědělskou výrobu, byť ne přímo na pozemku 2.

[16] Závěrem krajský soud k argumentaci, v níž navrhovatel a) porovnával právní úpravu územní rezervy před a po vydání napadeného územního plánu, uvedl, že má ve shodě s ním za to, že pojetí územní rezervy se ani po novelizaci zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), provedené zákonem č. 403/2020 Sb. (a to již od starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. dosud) nezměnilo. To, co je nyní obsahem § 23a stavebního zákona, se dříve dovozovalo výkladem méně jasné právní úpravy. Uvedené však není nikterak významné pro rozhodnutí o tom, zda odpůrce přezkoumatelným způsobem vypořádal námitku navrhovatele a) týkající se vymezení plochy NZ na pozemku 2.

III.

[17] Navrhovatelé a) a b) [dále jen „stěžovatel a), stěžovatelka b)“, nebo společně také jen „stěžovatelé“] brojí proti II. výroku napadenému rozsudku (a to pouze v části, kterou byl zamítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy týkající se pozemků 1 a 2) a proti III. výroku napadeného rozsudku (o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhují zrušit napadený rozsudek v uvedených částech výroku II. a ve výroku III. a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Stěžovatelé v kasační stížnosti především obsáhle rekapitulují své návrhy uplatněné ve vztahu k pozemkům 1 a k pozemku 2 již v řízení před krajským soudem. Nesouhlasí se závěrem, že ačkoliv byli v rámci pořizování napadeného územního plánu aktivní, neuváděli konkrétní důvody, pro které považovali řešení v něm navrhované za nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva, a proto nebylo povinností odpůrce se přiměřeností tohoto zásahu zabývat. Poukazují na to, že na jejich aktivitu při pořizování, schvalování a vydání napadeného územního plánu je třeba nahlížet komplexně. Stěžovatel a) se aktivně účastnil všech fází jeho pořizování a kontinuálně a konzistentně brojil proti začlenění většiny výměry pozemků 1 do plochy NZ, což ostatně vyplývá i z napadeného rozsudku. Stěžovatelé odkazují na své podání ze dne 2. 11. 2015 a námitky, které vznesl stěžovatel a) v rámci veřejného projednání a opakovaného veřejného projednání napadeného územního plánu. Aktivita stěžovatelů byla dostatečně konkrétní, aby byl odpůrce povinen se s ní věcně a přesvědčivě vypořádat. Krajský soud v napadeném rozsudku klade na obsah a konkrétnost připomínek a námitek stěžovatelů přehnané požadavky.

[19] Stěžovatelé dále namítají, že rozsudky Nejvyššího správního soudu, na něž krajský soud odkazuje v napadeném rozsudku (ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, či ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 641/2018-23), nejsou v nynějším případě přílehavé, neboť se v nich posuzovaly situace, kdy navrhovatelé byli v procesu pořizování územního plánu zcela pasivní. Krajský soud závěry v nich vyslovené dotvořil a významně rozšířil. Z rozsudku č. j. 10 As 183/2016-35 podle stěžovatelů naopak vyplývá, že se soud může zabývat námitkou nepřiměřenosti zásahu územního plánu do práv navrhovatele, který byl neodůvodněně pasivní, došlo-li ke zjevnému a předvídatelnému omezení jeho vlastnických práv. Takový zásah je v případě pozemků 1 v nyní řešeném případě na první pohled evidentní a velmi významný.

[20] Stěžovatelé mají za to, že odpůrce byl povinen změny týkající se pozemků 1 a nerespektování zásady kontinuity územního plánování podrobně a přesvědčivě odůvodnit, což však neučinil a zatížil tím napadený územní plán nepřezkoumatelností. Závěr krajského soudu, v němž shledal jeho odůvodnění dostatečným a úvahu o tom, že zásada kontinuity územního plánování nemůže znemožnit revizi existujícího stavu, považují stěžovatelé za nezákonný, neboť došlo k významnému zásahu do jejich práv. Krajský soud také nesprávně dovodil, že není krácením práv stěžovatelů, pokud odpůrce bez bližšího odůvodnění změnil funkční využití pozemků 1 podle jejich dosavadního faktického způsobu užívání (jako zemědělských pozemků) a jestliže neshledal rozpor mezi výrokovou částí a odůvodněním napadeného územního plánu v částech odvolávajících se na změnu č. 3 původního územního plánu.

[21] Stěžovatel a) považuje za nesprávné i závěry krajského soudu přijaté k pozemku 2. Plocha NZ, do které je zahrnuta část pozemku 2, tvoří enklávu, která je zcela obklopena zastavitelným územím nebo zastavitelnými plochami. Shodně jako lokalita Zátíší navazuje na stávající zástavbu (Školní statek Středočeského kraje) a představuje proluku na hranici „kompaktního města“. Lokalita Zátíší tvoří s pozemkem 2 jeden spojitý soubor polí a leží na půdě tvořící zemědělský půdní fond s I. třídou ochrany. Stěžovatel a) několikrát navrhoval, aby část pozemku 2 byla začleněna do plochy, která by umožnila stavby zemědělského charakteru. Byla-li tato lokalita v napadeném územním plánu zahrnuta do

pokračování

zastavitelných ploch, očekával stěžovatel a), že se tak stane i u části pozemku 2. V opačném případě měl odpůrce svůj postup řádně odůvodnit, což neučinil. Krajský soud tedy pochybil, pokud odůvodnění napadeného územního plánu v této části považoval za dostatečné a odůvodněné, nezasahující do práv stěžovatele a).

IV.

[22] Ve vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout. Má za to, že se krajský soud dostatečně vypořádal s návrhy stěžovatelů a své rozhodnutí podrobně odůvodnil. Z právní úpravy i judikatury správních soudů podle odpůrce jednoznačně vyplývá, že je-li vydáván nový územní plán, jak tomu bylo i nyní, nemusí přebírat řešení původního územního plánu, byť jím v době pořízení nového územního plánu obec disponuje. Nový územní plán stanovuje zcela novou základní koncepci rozvoje území obce, jakož i všechny další koncepce a stanovuje i nové podmínky využití a prostorového uspořádání jednotlivých ploch v území.

[23] Ke konkrétním kasačním námitkám týkajícím se pozemků 1 odpůrce uvádí, že nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že jejich aktivita v rámci pořizování napadeného územního plánu byla dostatečně konkrétní. Krajský soud v napadeném rozsudku neklade nepřiměřené požadavky na obsah a konkrétnost jejich připomínek a námitek, obzvláště, je-li zřejmé, že jeden ze stěžovatelů má právnické vzdělání. Napadený územní plán je řádně a dostatečně odůvodněn a jeho odůvodnění není nepřezkoumatelné. Stěžovatelé akcentují některé závěry z rozsudku č. j. 10 As 183/2016-35, přitom však opomíjejí, že skutkové okolnosti v něm řešeného případu byly zcela jiné a orgán územního plánování v něm nevycházel z dosavadního mnohaletého faktického způsobu využívání pozemků, jak je tomu v posuzované věci. Stěžovatelé nemohli být kráceni na svých právech, neboť pozemky 1 jsou využívány jako zemědělská plocha a vymezení NZ zcela odpovídá tomuto dosavadnímu způsobu jejich využití. Krajský soud se rovněž dostatečně vypořádal s námitkou vnitřní rozpornosti napadeného územního plánu.

[24] Odpůrce dále uvádí, že z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost zdůvodňovat vymezení určité plochy při pořizování nového územního plánu ve vztahu k původnímu územnímu plánu. S ohledem na vydání stanoviska dotčených orgánů byl odpůrce při vymezení předmětných ploch, o něž se zde jedná, omezen, což uvedl v odůvodnění rozhodnutí o námitkách a poukázal zde i na to, že celé pozemky 1 byly změnou č. 3 původního územního plánu vymezeny pro výrobu a skladování a po dobu patnácti let nebyly k danému účelu využity. Vymezením plochy, na níž se nacházejí pozemky 1, jako plochy NZ tak nedošlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatelů a nebyla porušena ani zásada proporcionality.

[25] Ke stížnostním námitkám týkajícím se pozemku 2 odpůrce uvádí, že výtka o tom, že krajský soud neposoudil návrhový bod IV komplexně, je nejasná. Poukazuje na to, že krajský soud velmi podrobně a obsáhle návrh stěžovatelů posoudil a svůj závěr přesvědčivě odůvodnil. Námitky stěžovatelů byly velmi nekonkrétní a neobsahovaly žádné důvody, pro které bylo možné považovat napadený územní plán za diskriminační. Stěžovatel a) poukazoval především na své soukromé zájmy, které spočívaly v rozšíření zemědělské výroby a potřebě umístit na uvedeném pozemku zemědělské stroje. Až v návrhu na zrušení napadeného územního plánu srovnával plochu pozemku 2 s pozemky ve vlastnictví odpůrce

v lokalitě Zátíší, přičemž zcela pominul fakt, že tyto pozemky odpůrce byly již v původním územním plánu zařazeny do funkční plochy pro bydlení, nikoliv do územní rezervy jako pozemek 2, a že tyto pozemky navazují na stávající zástavbu a tvoří s ní kompaktní funkční ucelené území a jsou hned z několika hledisek vhodné k rozvoji bydlení. Část pozemku 2 tyto podmínky nesplňuje a nadto stěžovatelem a) tvrzená výstavba na něm má být provedena pouze v jeho soukromém zájmu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu však nemá vlastník pozemku individuální právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavků. Navíc téměř celý pozemek stěžovatele a) je tvořen zemědělskou půdou s I. třídou ochrany, kdežto pozemky odpůrce jsou převážně plochou s nižší třídou ochrany zemědělské půdy.

V.

[26] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud předesílá, že byť je svým rozsahem kasační stížnost poměrně obsáhlá, je v převážné míře založena na obecné argumentaci týkající se nesprávného posouzení návrhu stěžovatelů ze strany krajského soudu. Stěžovatelé v ní sice vyjadřují obecný nesouhlas s důvody, na nichž krajský soud napadený rozsudek založil, přitom ale především široce rekapitulují argumentaci, kterou shodně uváděli již v návrhu na zrušení napadeného územního plánu. Kasační stížnost má však obsahovat konkrétní důvody, pro které považují stěžovatelé závěry krajského soudu o určité sporné právní otázce za nesprávné. Pro tuto obecnost kasačních námitek ve vztahu ke konkrétním závěrům krajského soudu se také Nejvyšší správní soud zabýval posouzením věci jen v odpovídající míře obecnosti. Není totiž jeho úkolem za stěžovatele domýšlet konkrétní stížnostní námitky, na základě nichž by bylo možno jejich kasační stížnosti vyhovět.

[29] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelé považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Uvedeným kasačním důvodem se Nejvyšší správní soud zabýval především, neboť nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je vadou tak závažnou, že se jí musí zabývat i tehdy, pokud ji stěžovatelé sami nenamítají (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64). Rozhodnutí krajského soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se uvedený soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní (návrhové) námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě (návrhu), proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž v případě, kdy soud opomněl

pokračování

vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[31] Napadený rozsudek výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti odpovídá. Stěžovatel a) konkrétně považuje za nedostatečně odůvodněné závěry krajského soudu přijaté k návrhovému bodu IV, týkajícímu se pozemku 2. Má za to, že vypořádání tohoto návrhového bodu krajský soud pojal nekomplexně. S touto výtkou však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský soud (nejen) ve vztahu k tomuto návrhovému bodu výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení, vypořádal se se všemi v něm uplatněnými námitkami a své závěry dostatečně a srozumitelně odůvodnil. Prostá skutečnost, že se stěžovatel a) s jeho závěry neztotožňuje, přitom nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá.

[32] Jak již také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vysvětlil, nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje jej přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Zbývá dodat, že z kasační stížnosti neplyne, v čem by tvrzená nekomplexnost vypořádání návrhového bodu vztahujícího se k pozemku 2 měla spočívat. Jak již uvedeno, krajský soud odpověděl na všechny námitky, které k této části návrhu na zrušení napadeného územního plánu stěžovatel a) uplatnil. Namítanou vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tedy napadený rozsudek netrpí a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

[33] Nejvyšší správní soud se tudíž mohl zabývat dalšími kasačními námitkami, jež lze podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ani jejich důvodnost však nedovodil.

[34] Nejvyšší správní soud pro přehlednost považuje za vhodné uvést některé pro posouzení věci podstatné skutečnosti, jež se podávají ze správního spisu, byť jejich rekapitulaci uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku.

[35] Ve vztahu k pozemkům 1 ze správního spisu vyplývá, že byly v původním územním plánu začleněny do plochy L – zemědělská půda speciální plodiny. Podle změny č. 3 (ze dne 19. 4. 2004) původního územního plánu byly začleněny do plochy pro výrobu. V rámci napadeného územního plánu byly tyto pozemky, nacházející se v lokalitě Huřvina, rozčleněny tak, že jejich severní část byla začleněna do plochy funkčního využití NZ (zemědělská půda) a jejich jižní (menší) část byla ponechána jako plocha 198-Z-VD (drobná a řemeslná výroba).

[36] Jedná-li se o pozemek 2, ten byl podle původního územního plánu vymezen jako plocha rezervy se smíšenou funkcí II. V napadeném územním plánu byla na pozemku 2 v lokalitě Zátíší vymezena plocha 080-Z-DS (silniční doprava), 155-Z-VD (drobná a řemeslná výroba), 156-Z-VD (drobná a řemeslná výroba), 165-Z-PV (veřejná prostranství) a 158-Z-PV (veřejná prostranství), ve zbylé části plocha NZ (zemědělská půda). Na pozemek 2 navazuje

v jeho severní části plocha s funkčním využitím SM - smíšená obytná (jedná se o shodné funkční využití jako v původním územním plánu) a v jižní části mimo jiné oblast Bulovna s převážnou částí plochy funkčního využití VZ – zemědělská výroba (v původním územním plánu byla vymezena jako plocha pro výrobu).

[37] Již v připomínce (§ 47 odst. 2 stavebního zákona) k návrhu zadání územního plánu ze dne 2. 11. 2015 stěžovatelé k pozemkům 1 uvedli, že nesouhlasí s jejich zařazením do plochy NZ, ale požadují, aby byly zařazeny do plochy VL+VD. Při jejím vypořádání odpůrce uvedl, že je částečně akceptována, neboť část pozemků 1 je jako plocha pro výrobu vymezena, a k pozemku 2 poukázal na to, že v jeho severní části je navržena plocha VD (drobná a řemeslná výroba) a plocha DS (silniční doprava).

[38] Stěžovatelé následně k návrhu územního plánu uplatnili námitky dne 4. 12. 2017. V nich zopakovali ve vztahu k pozemkům 1 totožný požadavek jako v připomínce ze dne 2. 11. 2015 s tím, že ke svému požadavku na jejich zařazení do ploch VL + VD mimo jiné uvedli, že *„lokalita byla určena jako plocha pro výrobu a navíc byla dokonce směřována pozemková parcela č. XA v poměru 1:1 za pozemkovou parcelu v R., která také byla určena jako plocha pro výrobu, a nyní je již zastavěna.“* Poukázali zde i na to, že již byly zahájeny přípravné práce na zprovoznění lokality, čekalo se na vybudování kanalizačního řádu, na který by bylo provedeno napojení. V dané lokalitě je již přívod plynu, vodovod, elektrické vedení, odbočka z optického kabelu pro telefony a rychlý internet, jsou vybudovány i tři vjezdy na danou lokalitu, která je prakticky připravena a zbývá dořešit kanalizaci. Také k pozemku 2, a to k jeho části zařazené do plochy NZ, stěžovatel a) v této námitce zopakoval svůj požadavek na jeho ponechání v ploše funkčního využití, jaké je dle současného územního plánu, tedy jako VD nebo VZ. V dalších námitkách k tomuto pozemku ze dne 27. 12. 2020 stěžovatel a) dále uvedl, že požaduje, aby od obchvatu k zemědělskému areálu Bulovna byla plocha pro stavby minimálně zemědělského charakteru, což by zcela odpovídalo charakteru dané lokality, neboť rodina stěžovatelů má v úmyslu rozšířit zemědělskou výrobu a logicky musí nové zemědělské stroje mít zaparkované v dojezdové vzdálenosti.

[39] Odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu k pozemkům 1 shrnul, že v dané lokalitě je vymezen dostatek jiných nevyužitých rozvojových ploch určených pro výrobu. Smyslem vymezení uvedené plochy je zajištění oboustranného obestavění stávající komunikace a využití existující veřejné infrastruktury, nikoliv plošně rozšiřovat plochy výroby v lokalitě Huřviny. Celé pozemky 1 byly vymezeny pro výrobu a skladování v původním územním plánu – změně č. 3 již od roku 2004 a do doby projednávání napadeného územního plánu nebyly k danému účelu využity. Z uvedeného důvodu považoval za legitimní přehodnotit záměr obsažený ve změně č. 3 původního územního plánu. Plocha 198-Z na pozemcích 1 byla vymezena pouze pro přiměřený plošný rozvoj stabilizované plochy drobné a řemeslné výroby v lokalitě Huřviny za účelem scelení v současnosti roztržštěné urbanistické struktury, a tedy z důvodu vyplnění urbanistických proluk. Zastavitelná plocha navazuje na zastavěné území a na stabilizované plochy výroby, kde jsou pro takové využití příznivé podmínky – rovinaté území, dobré dopravní napojení na síť silnic II. třídy, obsluhu veřejnou autobusovou dopravou, apod. Na pozemky 1 zasahuje dobývací prostor Rakovník I č. 7/0699, celé se nachází v chráněném ložiskovém území Lubná I č. 07382100, na části je evidováno výhradní bilancované ložisko nerostů

pokračování

„Rakovník – Rako I“ a současně je celé zájmové území poddolované, přičemž platí omezení ve smyslu § 18 a § 19 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

[40] Ve vztahu k pozemku 2 odpůrce částečně vyhověl požadavku stěžovatele a) a jeho severní část vymezil jako plochu VD pro drobnou výrobu, střední část tohoto pozemku jako plochu DS (silniční doprava). Dále uvedl, že jižní část tohoto pozemku byla v původním územním plánu vymezena jako plocha rezervy pro případné budoucí možné vymezení plochy smíšené, přičemž tato územní rezerva se posuzuje jako navržený způsob využití. K jejímu prověření dochází až po jejím vymezení. Změnit územní rezervu umožňující stanovené využití lze jen na základě změny územního plánu, a jelikož k takové změně nedošlo, zůstal v platnosti původní způsob využití – orná půda. Odpůrce též poukázal na to, že pozemek 2 je součástí zemědělského půdního fondu s I. třídou ochrany, kterou lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu nebo pokud se posuzují plochy, které jsou jako zastavitelné obsaženy v platné územně plánovací dokumentaci, pokud při nové územně plánovací činnosti nemá dojít ke změně jejich využití. V původním územním plánu nebyl pozemek vymezen jako zastavitelná plocha, nelze jej tedy jako návrhovou zastavitelnou plochu vymezit ani v novém územním plánu. Tím je splněn požadavek dotčeného orgánu na ochranu zemědělského půdního fondu, neboť převažuje veřejný zájem spočívající v ochraně zemědělského půdního fondu podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

[41] Jak plyne z výše uvedené rekapitulace, odpůrce uplatněné námitky stěžovatelů neopomenul a vypořádal je v odůvodnění napadeného územního plánu. Stěžovatelé však nepovažují uvedené vypořádání za dostatečné, a posouzení krajského soudu, který jej dostatečným shledal a současně vyslovil, že důvody uplatněných požadavků v námitkách stěžovatelé neuvedli dostatečně konkrétně, považují za nezákonné. Namítají, že zvolené řešení představuje nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva. Stěžovatelé krajskému soudu také vytýkají, že klade na obsah podaných námitek proti návrhu územního plánu vysoké požadavky, když dovodil, že v průběhu projednávání napadeného územního plánu ve svých námitkách nenamítali, že v něm zvolené řešení týkající se pozemků 1 a 2, tedy jejich zařazení do plochy NZ, je neproporcionální a z jakých konkrétních důvodů. S tím však kasační soud nemůže souhlasit. Krajský soud správně a přiléhavě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, podle něž je nezbytné, aby byly námitky týkající se přiměřenosti napadeného územního plánu nejprve náležitě vypořádány správními orgány, a teprve poté o takovém vypořádání může rozhodovat správní soud. Ačkoliv nepodání námitek nevede k nepřipustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, není možné přezkum námitek týkajících se proporcionality požadovat prvotně až u správního soudu proto, že dříve nebyly uplatněny.

[42] V rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, jehož závěry jsou přiměřeně použitelné i v nynější věci, a jimž přisvědčil také Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, Nejvyšší správní soud dovodil, že v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování opatření obecné povahy (v tamní věci ve formě zásad územního rozvoje) vliv na aktivní legitimaci stěžovatelů, avšak není možné po správním soudu požadovat přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, a provedení odborné úvahy ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či

veřejného zájmu a ochrany vlastnictví stěžovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Bylo by to totiž v rozporu s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.

[43] Ačkoliv Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se stěžovateli, že byli v rámci pořizování napadeného územního plánu aktivní a podávali námitky, jak výše uvedeno, nutno dát za pravdu krajskému soudu v tom, že tato aktivita se omezila na rozporování řešení navrženého v napadeném územním plánu ve vztahu k zařazení pozemků 1 a 2 do určitých ploch funkčního využití, a to především z pohledu nedostatečného odůvodnění zvoleného řešení, nejednalo se o námitky, v nichž by stěžovatelé z konkrétních důvodů rozporovali proporcionalitu tohoto řešení. S uplatněnými námitkami se přitom odpůrce dostatečně a srozumitelně vypořádal v odůvodnění napadeného územního plánu způsobem uvedeným výše v odst. [40] a [41] tohoto rozsudku. To správně dovodil i krajský soud. Zbývá dodat, že nesouhlas stěžovatelů s vypořádáním jimi uplatněných námitek nezakládá nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí o nich.

[44] Námitky týkající se proporcionality napadeného územního plánu a zásahu do zájmů stěžovatelů ve vztahu k pozemkům 1 a pozemku 2 v řízení o pořízení napadeného územního plánu stěžovatelé nevznášeli a v tomto směru je nutno jejich jednání ve světle výše uváděné judikatury považovat za pasivní. Námitky tohoto typu vznesli poprvé až v návrhu na zrušení napadeného územního plánu u krajského soudu. Z uvedeného důvodu krajský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že po něm nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví stěžovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity stěžovatelů (ve vztahu k proporcionality zvoleného řešení) odpůrce. Jak již uvedeno výše, takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy napadeného územního plánu. Jinými slovy, nelze po správním soudu požadovat, aby odborně hodnotil, zda je opatření obecné povahy ve formě územního plánu jakožto vysoce odborného a komplexního dokumentu ve vztahu k určitým pozemkům ve vlastnictví stěžovatelů přiměřené či nikoliv, pokud tuto úvahu neměl možnost učinit pořizovatel územního plánu, který jej nechává zpracovat specializovanými a kvalifikovanými subjekty v oboru i s ohledem na závazná stanoviska dalších dotčených subjektů, resp. též orgán, který území plán schvaluje.

[45] Stěžovatelé, shodně jako i krajský soud v napadeném rozsudku, odkazovali na výše již citovaný rozsudek č. j. 10 As 183/2016-35. Na rozdíl od krajského soudu se však dovolávali v něm obsaženého závěru, že se lze zabývat námitkou nepřiměřenosti zásahu napadeného územního plánu do práv stěžovatelů i v případě, kdy došlo ke zjevnému a předvídatelnému omezení jejich vlastnických práv, když tuto námitku nevznášeli. Stěžovatelé mají za to, že takový případ nastal i nyní. Ani uvedenému však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. V posledně zmíněném rozsudku desátý senát poukázal na to, že tento závěr vyslovil kasační soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, v němž se však jednalo o výjimečnou a zcela specifickou situaci, neboť „*přavidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 Aos 4/2012-31 (...) mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění.*“

pokračování

[46] Navazující judikatura Nejvyššího správního soudu k tomu dále vysvětlila, že soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „*jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55). Ze shora provedené rekapitulace průběhu projednávání napadeného územního plánu a posouzení stěžovateli uplatněných námitek je však zcela zjevné, že taková specifická a výjimečná situace v nyní projednávané věci nenastala. Jelikož krajský soud nezná realie daného území, nemůže zavazovat místní samosprávu k určitému typu regulace a nahrazovat její úvahy o určitém způsobu uspořádání území. Stěžovatelé argumentaci směřující k nyní namítané (ne)proporcionálnosti zvoleného řešení v průběhu projednávání napadeného územního plánu neuplatňovali, a proto nebyl odpůrce povinen se touto otázkou blíže zabývat.

[47] Nejvyšší správní soud přitakává krajskému soudu také v tom, že stěžovatelé vznášeli námitky proti napadenému územnímu plánu ryze soukromé povahy a vyžadovali provedení změn, které souvisely pouze s jejich soukromými podnikatelskými zájmy. Krajský soud proto nepochybil ani v závěru, že „*vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku*“ (viz také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68), ani v tom, že přisvědčil úvaze odpůrce, který hodnotil situaci na pozemcích 1 za posledních 15 let se závěrem, že pro účely rozšíření zemědělské výroby nebyly po tuto dobu uvedené pozemky nikterak využity, ač to jejich zařazení do plochy výroby (VD) umožňovalo. Prostá skutečnost, že v dané lokalitě existují přípojky elektrických komunikací a kabelové připojení, neprokazuje, že by stěžovatelé činili reálné kroky k využití pozemků 1 k výrobě. Žádný důkaz o tom nepřinesli ani v průběhu projednávání napadeného územního plánu, ani v řízení o návrhu na jeho zrušení. Konečně, jak již také shora uvedeno, v jižní části pozemků 1, kde se avizované přípojky nacházejí, ponechal odpůrce plochu 198-Z (VD), tedy plochu určenou k drobné výrobě. Tedy stěžovateli tvrzený záměr, který hodlají na pozemcích 1 realizovat (zemědělská výroba) není ani po schválení napadeného územního plánu v jeho současném znění zcela zapovězen.

[48] Další stížnostní námitky týkající se pozemků 1 směřovaly vůči závěru krajského soudu, podle nějž není krácením práv stěžovatelů, jestliže odpůrce bez bližšího odůvodnění změnil funkční využití pozemků 1 tak, aby odpovídalo dosavadnímu faktickému způsobu užívání, tedy jako zemědělského pozemku. Za pochybení stěžovatelé považují i to, že krajský soud nedovodil vnitřní rozpornost napadeného územního plánu spočívající v rozporu mezi výrokovou částí a částí jeho odůvodnění týkajícího se pozemků 1, v němž se odpůrce dovolával změny č. 3 předchozího územního plánu s tím, že ten nyní se od změny č. 3 neliší.

[49] Stěžovatelé však tyto kasační námitky blíže nerozvádějí a neuvádí důvody, pro které považují závěry krajského soudu za nezákonné. Krajský soud v napadeném rozsudku přisvědčil stěžovatelům v tom, že napadený územní plán nekoresponduje co do zařazení pozemků 1 do konkrétní plochy funkčního využití změně č. 3 předchozího územního

plánu, ač je takto zařazení těchto pozemků v napadeném územním plánu odůvodněno. Neshledal v tom však takovou zásadní vadu, která by způsobovala vnitřní rozpornost napadeného územního plánu, nýbrž to posoudil jako dílčí nesrovnalost jeho odůvodnění bez vlivu na jeho srozumitelnost (v podrobnostech viz odst. 87. až 90. napadeného rozsudku). Dovedl též, že není nezákonné, pokud odpůrce zařadí určité pozemky do ploch funkčního využití odpovídajících jejich dosavadnímu faktickému způsobu užívání.

[50] Řízení o kasační stížnosti (shodně jako řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy) je ovládáno dispoziční zásadou. Z toho vyplývá, že Nejvyšší správní soud není povinen za stěžovatele domýšlet námitky, které by jim byly při přezkumu napadeného rozsudku ku prospěchu. Z uvedeného důvodu v odpovídající míře obecnosti k uvedeným námitkám uvádí, že již odpůrce dostatečně, logicky a uceleně odůvodnil změnu funkčního využití pozemků 1, a to tak, jak požaduje i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu. Podle ní není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Není přitom sporu o tom, že pozemky 1 byly doposud využívány (po dobu nejméně 15 let od změny č. 3 původního územního plánu vydané v roce 2004) jako zemědělská plocha. Odpůrce tudíž nepostupoval libovolně, jak namítají stěžovatelé a krajský soud tuto otázku posoudil správně.

[51] Co se týče tvrzeného rozporu mezi výrokem a odůvodněním napadeného územního plánu týkajícího se odkazu na změnu č. 3 předchozího územního plánu, nutno dát za pravdu stěžovatelům (ale i krajskému soudu) v tom, že výroková část napadeného územního plánu vymezuje plochu výroby pouze v jižní části pozemků 1, avšak v odůvodnění je vymezení této plochy odůvodněno tak, že *„plocha je ve shodném rozsahu a pro shodný způsob využití vymezena ve Změně č. 3 ÚP SÚ Rakovník“*. V této změně č. 3 však byly do plochy výroby zařazeny pozemky 1 v celé své ploše, ne pouze jejich jižní část, jak je tomu nyní. Nutno však současně souhlasit s krajským soudem v jeho závěru, že namítaný vnitřní rozpor územního plánu nastává typicky tehdy, pokud jde o rozpor mezi jeho grafickou a textovou částí či o rozpor mezi výrokovou částí a odůvodněním, je-li tento rozpor zcela zásadní, kdy celé odůvodnění popírá to, co je patrné z výrokové části. O takový případ se však v dané věci nejedná.

[52] Nejvyšší správní soud tudíž považuje za zcela správné závěry krajského soudu, které k této otázce vyslovil v odstavcích 89. a 90. napadeného rozsudku. Jelikož k nim nemá Nejvyšší správní soud žádná doplnění, pro stručnost na ně odkazuje. Není totiž smyslem přezkumu v řízení o kasační stížnosti opakovat již jednou správně vyřčené. V daném případě namítaný „nedostatek“ představuje pouze dílčí nesrovnalost odůvodnění, aniž by tím byla zasažena srozumitelnost samotné výrokové části územního plánu. Z napadeného územního plánu zcela zřetelně vyplývá, která plocha byla oproti předchozímu územnímu plánu (ve znění jeho změny č. 3) změněna a která zůstala vymezena shodně.

[53] Taktéž kasační námitky týkající se pozemku 2 stěžovatel a) formuluje obecně, bez vytčení konkrétních pochybení, jichž se měl krajský soud při přezkumu napadeného územního plánu dopustit. Z uvedeného důvodu i tyto námitky, stejně jako ty vztahující se k pozemkům 1, Nejvyšší správní soud přezkoumal pouze v míře odpovídající míře jejich

pokračování

obecnosti. V podrobnostech lze tudíž tohoto stěžovatele odkázat na přílehlavé závěry, které ve vztahu k zařazení tohoto pozemku do zvolených ploch funkčního využití (viz odst. [36]) vyslovil krajský soud v odstavcích 119. až 137. napadeného rozsudku, aniž považuje za potřebné je na tomto místě opětovně reprodukovat. Stěžovatel c) ve svých námitkách při projednávání a schvalování napadeného územního plánu ve vztahu k pozemku 2 požadované funkční využití tohoto pozemku jako plochy výroby odůvodňoval pouze svými soukromými zájmy (blíže srov. odst. [34] a [35] tohoto rozsudku). Přitom z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že na zařazení určitého pozemku do požadované plochy funkčního využití nemá vlastník tohoto pozemku právní nárok.

[54] Stěžovateli a) nemohlo vzniknout ani legitimní očekávání na zařazení pozemku 2 do plochy pro výrobu, jako se to stalo v případě jiných pozemků v lokalitě Zátíší. Tato lokalita totiž má zcela odlišný charakter než pozemek 2, což tomuto stěžovateli vysvětlil již odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu. Také krajský soud v napadeném rozsudku precizně a detailně stěžovateli a) vysvětlil rozdíly mezi pozemkem 2 a pozemky nacházejícími se v lokalitě Zátíší, a dospěl k závěru, že se odpůrce při přezkumu námitek týkajících se pozemku 2 nedopustil pochybení. S tím se nyní ztotožňuje i Nejvyšší správní soud a v podrobnostech odkazuje na odstavce 129. až 132. napadeného rozsudku. Právě charakter pozemku 2, který byl v původním územním plánu vymezen jako územní rezerva, měl zásadní vliv na jeho další zařazení do příslušných ploch funkčního využití v napadeném územním plánu. Námitky stěžovatele a) týkající se porovnávání tohoto pozemku 2 s lokalitou Zátíší, v níž byly pozemky již v původním územním plánu zařazeny do funkční plochy pro bydlení, proto nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněné. Ani námitce nedostatečného vypořádání proporcionality provedené změny funkčního využití pozemku 2 a zásahu do vlastnického práva stěžovatele a) nelze přisvědčit, neboť je zřejmé, že uvedené námitky stěžovatel a) v rámci projednávání napadeného územního plánu nevznášel. Odpůrce tudíž nebyl povinen se těmito otázkami zabývat, jak dovodil již krajský soud. Lze tak pouze pro úplnost odkázat na závěry, které k nemožnosti soudního přezkumu námitek tohoto charakteru vyslovil Nejvyšší správní soud výše zejména v odst. [45] a [46]. Zbývá dodat, že odpůrce není při vypořádání námitek povinen domýšlet za vlastníky pozemků dotčená úpravou obsaženou v územním plánu argumentaci, kterou by za účelem dosažení jimi požadované úpravy měli v námitkách uplatňovat.

[55] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že krajský soud se nedopustil ani tvrzeného pochybení v právním posouzení věci a dospěl ke správným závěrům, že napadený územní plán ve vztahu k pozemkům 1 není vnitřně rozporný ani nepřezkoumatelný a ve vztahu jak k pozemkům 1, tak i pozemku 2 je s ohledem na obsah námitek stěžovatelů uplatněných v procesu projednávání napadeného územního plánu dostatečně, logicky správně, a nikoliv libovolně. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tudíž taktéž nebyl naplněn.

VI.

[56] Pro vše výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Odpůrci jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 12. září 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu