



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Obec Běrunice**, se sídlem Hlavní 176, Běrunice, zastoupená JUDr. Ing. Evou Radovou, advokátkou se sídlem Na Příkopě 988/31, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti: **I) Stavby Lítkovice s. r. o.**, se sídlem Lítkovice 33, Kněžmost, **II) Czernin Dymokury s. r. o.**, se sídlem 1. máje 1, Dymokury, **III) Povodí Labe, státní podnik**, se sídlem Víta Nejedlého 951/8, Hradec Králové, **IV) Sady Sobotka s. r. o.**, se sídlem Kolmá 597/5, Praha 9, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2022, č. j. 147360/2022/KUSK, a ze dne 12. 12. 2022, č. j. 147562/2022/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, č. j. 59 A 6/2023 - 96,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Žalobkyně se dvěma samostatnými žalobami domáhala zrušení dvou rozhodnutí žalovaného, a to (i) rozhodnutí ze dne 5. 12. 2022, č. j. 147360/2022/KUSK (dále jen „*napadené rozhodnutí Běruničky-jih*“), a (ii) rozhodnutí ze dne 12. 12. 2022, č. j. 147562/2022/KUSK (dále jen „*napadené rozhodnutí Běruničky-sever*“; obě rozhodnutí společně dále jen „*napadená rozhodnutí*“). Současně žalobkyně s odkazem na § 75 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“) žádala o přezkoumání podkladových závazných stanovisek, a to (i) souhlasných závazných stanovisek žalovaného, odboru územního plánování a stavebního řádu (coby nadřízeného orgánu územního plánování) ze dne 3. 6. 2020, č. j. 076888/2020/KUSK, a ze dne 11. 6. 2020, č. j. 082632/2020/KUSK (dále společně jen „*souhlasná závazná stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování*“), (ii) závazných stanovisek žalovaného, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 9. 4. 2019, č. j. 048076/2019/KUSK a č. j. 043954/2019/KUSK, k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále společně jen „*závazná stanoviska EIA*“), a (iii) závazných stanovisek posledně uvedeného dotčeného orgánu ze dne 23. 12. 2020, č. j. 174778/2020/KUSK, a ze dne 5. 1. 2021, č. j. 000697/2021/KUSK, k ověření změn záměru (dále společně jen „*verifikační stanoviska EIA*“).

[2] Žalovaný prvním z napadených rozhodnutí zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil územní rozhodnutí Městského úřadu Poděbrady, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 27. 9. 2021, č. j. MEUPDY/0059391/VUP/2021/JZí (dále jen „*územní rozhodnutí Běruničky-jih*“), jímž stavební úřad na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení IV) rozhodl o změně využití území pro účel „*Sadový areál Sady Sobotka s.r.o. – Běruničky JIH, Běrunice, Běruničky*“ na pozemcích p. č. 55/1 a p. č. 55/22 v k. ú. Běruničky (dále jen „*záměr Běruničky-jih*“). Druhým z napadených rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil územní rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 12. 2021, č. j. MEUPDY/0075811/VUP/2021/JZí (dále jen „*územní rozhodnutí Běruničky-sever*“), jímž stavební úřad na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I) rozhodl o změně využití území pro účel „*Sadový areál VVIS Ostrava s.r.o., Běruničky – Sever, Běrunice, Běruničky*“ na pozemcích p. č. 76/1, p. č. 92/1 a p. č. 92/66 v k. ú. Běruničky (dále jen „*záměr Běruničky-sever*“; oba záměry dále společně jen „*předmětné záměry*“). V obou případech má být území využito k vybudování sadového areálu sloužícího převážně k pěstování jabloní, hrušní a višní.

[3] Žalobkyně proti napadeným rozhodnutím podala dvě samostatné žaloby ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“), který řízení o těchto žalobách spojil ke společnému projednání a následně rozsudkem ze dne 12. 4. 2023, č. j. 59 A 6/2023 - 96, obě žaloby zamítl.

[4] Krajský soud v úvodu svého rozsudku zrekapituloval procesní stanoviska stran a podrobně popsal obě správní řízení, která probíhala v zásadě totožně (proto kasační soud provádí společné shrnutí, přičemž v rámci něj se u rozhodnutí a stanovisek uvádí jako první ta vydaná ve vztahu k záměru Běruničky-jih – pozn. NSS). Zjednodušeně řečeno, stavební úřad žádosti osob zúčastněných na řízení I) a IV) týkající se předmětných záměrů nejprve dvěma rozhodnutími ze dne 20. 3. 2020 zamítl, neboť příslušný orgán územního plánování (Městský úřad Poděbrady, odbor výstavby a územního plánování) vydal dne 2. 12. 2019 k oběma předmětným záměrům negativní závazná stanoviska pro jejich rozpor s územním plánem žalobkyně z roku 2010 (dále jen „*Územní plán*“), doplněným změnou č. 1 z roku 2017, a to s odůvodněním, že regulativy plochy NZ1 (plocha zemědělská), v níž se dotčené

pokračování

pozemky nacházejí, neumožňují využití plochy pro požadovaný účel (vybudování ovocného sadu – pozn. NSS) – pro ten jsou Územním plánem vymezeny plochy NZ3. V obou případech žalovaný prvostupňová rozhodnutí stavebního úřadu zrušil rozhodnutím ze dne 24. 6. 2020 (respektive ze dne 3. 7. 2020), a to na podkladě v odvolacím řízení vydaných souhlasných závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování (ze dne 11. 6. 2020, respektive ze dne 3. 6. 2020). Tato nová závazná stanoviska změnila původní (prvostupňová) negativní závazná stanoviska tak, že předmětné záměry jsou přípustné, neboť v Územním plánu nebylo konkrétní využívání zemědělského půdního fondu nijak omezeno (samotná existence plochy NZ3 není dostatečným důvodem pro nepřipustné využití ploch NZ1 pro předmětné záměry), tudíž předmětné záměry jsou v souladu s Územním plánem i s cíli a úkoly územního plánování. V opakovaném řízení stavební úřad opět vydal rozhodnutí zamítající předmětné záměry (rozhodnutí ze dne 29. 1. 2021, respektive ze dne 8. 2. 2021), neboť setrval na svém původním výkladu Územního plánu, podle kterého existence speciálních ploch NZ3 (určených pro zahrady a sady) logicky vylučuje využití pozemků v ploše NZ1 pro stejný účel. Rovněž druhá zamítavá rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný zrušil (rozhodnutími ze dne 25. 6. 2021, respektive ze dne 26. 7. 2021) z důvodu, že stavební úřad vydal rozhodnutí odporující závaznému stanovisku konstatujícím soulad předmětných záměrů s územně plánovací dokumentací, a rovněž z důvodu nepřezkoumatelnosti. V pořadí již třetími rozhodnutími stavební úřad předmětné záměry povolil (a to územním rozhodnutím Běruničky-jih ze dne 27. 9. 2021 a územním rozhodnutím Běruničky-sever ze dne 1. 12. 2021). Vyšel přitom zejména z výše uvedených souhlasných závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování, dále ze souhlasných závazných stanovisek EIA a rovněž ze souhlasných verifikačních stanovisek EIA. V průběhu následného odvolacího řízení žalobkyně v obou případech podala k Ministerstvu pro místní rozvoj podnět k provedení přezkumného řízení ohledně souhlasných závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování. Uvedené ministerstvo vydalo sdělení ze dne 10. 1. 2022, respektive ze dne 21. 1. 2021 (dále společně jen „sdělení MMR“), že důvody k zahájení přezkumného řízení neshledalo, neboť se ztotožnilo se závěrem, že předmětné záměry nejsou v rozporu s Územním plánem, a tedy změna využití území na sadový areál je možná. Žalovaný si v průběhu odvolacího řízení vyžádal stanovisko od Ministerstva životního prostředí k potvrzení nebo změně závazných stanovisek EIA a verifikačních závazných stanovisek EIA, které v obou případech uvedená souhlasná závazná stanoviska potvrdilo, a to závaznými stanovisky ze dne 21. 4. 2022, respektive ze dne 13. 6. 2022. Žalovaný si rovněž vyžádal u Ministerstva pro místní rozvoj potvrzení nebo změnu souhlasných závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování, které mu sdělilo (přípisem ze dne 16. 2. 2022, respektive ze dne 7. 4. 2022), že přezkum závazného stanoviska orgánu územního plánování postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu již byl proveden žalovaným a že ministerstvo by jako dotčený orgán mohlo do řízení vstoupit toliko podle § 149 odst. 8 správního řádu (v rámci nařízení přezkumného řízení), k čemuž ale neshledalo důvodu, jak již uvedlo ve svých předchozích sděleních v dané věci. Žalovaný poté shora uvedenými napadenými rozhodnutími v obou případech odvolání žalobkyně zamítl a předmětná územní rozhodnutí potvrdil, přičemž vyšel z potvrzujících závazných stanovisek Ministerstva životního prostředí a ze sdělení MMR potvrzujících správnost souhlasných závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování.

[5] Před samotným posouzením důvodnosti žaloby krajský soud uvedl, že vedle napadených rozhodnutí rovněž přezkoumal podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

podkladová závazná stanoviska, u nichž žalobkyně navrhla jejich přezkum (viz výše odst. [1] tohoto rozsudku). Současně upozornil, že k jejich přezkumu mohl přistoupit toliko v mezích žalobních bodů.

[6] Krajský soud se nejprve zabýval prvním žalobním bodem týkajícím se otázky souladu předmětných záměrů s Územním plánem. Krajský soud vymezil relevantní právní úpravu a v obecné rovině konstatoval, že rozdílným způsobem využití ploch ve smyslu § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění (dále jen „*Vyhláška*“) se rozumí to, že u všech ploch řešených územním plánem musí být stanoven způsob jejich využití, přičemž tento způsob bude různý. Plochy pokrývají beze zbytku celé řešené území a každé ploše řešené územním plánem tak musí být přiřazen některý ze způsobů využití uvedených v § 4 až § 19 Vyhlášky (nejde-li o výjimku předpokládanou v § 3 odst. 4 větě druhé téže vyhlášky), bez ohledu na to, o jakou plochu jde. V textové části územního plánu se pak u těchto ploch obligatorně stanoví podmínky pro hlavní (lze-li je stanovit), přípustný, podmínečně přípustný a nepřípustný účel využití (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016 - 37, publ. pod č. 3771/2018 Sb. NSS). Ustanovení § 3 odst. 4 Vyhlášky předpokládá, že funkční plochy (a to jak ty výslovně jmenované v § 4 až § 19 této vyhlášky, tak ty stanovené nad rámec těchto ploch územním plánem příslušné obce), mohou být dále podrobněji členěny (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 3 As 197/2017 - 21). Plochy zemědělské patří mezi plochy ve Vyhlášce výslovně jmenované, přičemž zahrnují zejména pozemky zemědělského půdního fondu, mezi které patří mj. zahrady a ovocné sady, jež právní předpisy řadí též mezi pozemky zemědělsky obhospodařované či pozemky zemědělské.

[7] Podle krajského soudu žalobkyně při tvorbě Územního plánu využila možnost dle § 3 odst. 4 věty první Vyhlášky a plochy zemědělské rozčlenila do tří kategorií. První plocha NZ1 je s ohledem na její vymezení v Územním plánu plochou nejobecnější, kterou lze označit za *plochu zemědělskou všeobecnou* [ve smyslu § 14 odst. 3 písm. a) Vyhlášky, ve znění aktuálním v době vydání napadeného rozsudku]. Vzhledem k tomu, že hlavní využití plochy NZ1 má být pro pozemky zemědělského půdního fondu, mezi něž patří také zahrady a ovocné sady, a současně že zahrady a ovocné sady nebyly zařazeny pod nepřípustné využití, dospěl krajský soud k závěru, že realizace zahrad a ovocných sadů v těchto plochách je s Územním plánem v souladu. V situaci, kdy předmětné záměry směřovaly k vybudování sadových areálů převážně k pěstování jabloní, hrušní a višní (tj. ovocných sadů), lze podle krajského soudu též konstatovat, že dotčené pozemky mají být zemědělsky obhospodařované ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o ZPF*“), využity jako zemědělské pozemky ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění účinném do 31. 8. 2022 (dále jen „*katastrální zákon*“) a sloužit k zemědělské výrobě, jakou je ve smyslu § 2e odst. 3 písm. a) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění účinném do 31. 12. 2022, i ovocnářství, a že tedy odpovídají regulativům plochy NZ1.

[8] Plochy NZ2 a NZ3 jsou naproti tomu vymezeny úžeji než nejobecnější plocha NZ1 [ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) Vyhlášky, ve znění aktuálním v době vydání napadeného rozsudku, by se jednalo o *plochy zemědělské jiné*] a neumožňují realizaci tolika záměrů jako plocha NZ1. V případě plochy NZ2 je její využití omezeno pouze pro pozemky místních

pokračování

účelových komunikací a technickou infrastrukturu (souvisejících s obsluhou zemědělských či lesních pozemků). V případě vymezení plochy NZ3 krajský soud neměl důvod zpochybňovat tvrzení žalobkyně, že jejím záměrem bylo stanovit, že ovocné sady mohou být realizovány pouze v ploše NZ3, a nikoli jinde. Takový záměr ovšem podle krajského soudu žalobkyně do Územního plánu nepromítla. S ohledem na to, že pro plochu NZ3 bylo stanoveno hlavní využití pro pozemky zemědělského půdního fondu a v jejich rámci zejména pro ovocné zahrady a sady, tak není vyloučeno, aby se v ploše NZ3 nacházely i jiné druhy pozemků patřících pod zemědělský půdní fond než jen zahrady a ovocné sady. Především ale Územní plán nedává oporu pro závěr, že by se ovocné sady mohly nacházet pouze v ploše NZ3, a nikoli v ploše NZ1, když druhá ze jmenovaných ploch připouští obecně jakékoli pozemky zemědělského půdního fondu, ovocné sady nevyjímaje.

[9] Podle krajského soudu neobstojí ani argumentace žalobkyně principem speciality funkčního určení pozemků založená na tom, že specifické účelové určení funkčního využití pozemků plochy NZ3 vylučuje využití pozemků v ploše NZ1 pro totožný účel. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu územní plán tím, že reguluje možné způsoby využití určitého území, představuje významný zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají. Aby bylo možné považovat zásah do vlastnického práva prostřednictvím územního plánu za opodstatněný, musí se jednat o zásah, jenž je v územním plánu jasně, srozumitelně a přezkoumatelně vyjádřen. V souzené věci pouhá skutečnost, že existuje specifická zemědělská plocha NZ3 určená především, ale nikoli výhradně pro ovocné sady a zahrady, nikterak nevyklučuje a nelimituje existenci a rozsah funkčního vymezení všeobecné zemědělské plochy NZ1. Na uvedeném nic nemění ani odkaz žalobkyně na stranu 16 odůvodnění textové části Územního plánu, kde je stanoveno, že „u ploch vymezených nad rámec Vyhlášky je uvedeno zdůvodnění, důvod členění jednotlivých funkčních ploch je vždy uveden v jejich názvu“. Takové odůvodnění je reakcí na § 3 odst. 4 větu první i druhou Vyhlášky. Pokud žalobkyně vymezila v Územním plánu plochy výslovně nejmenované v § 4 až 19 Vyhlášky, pak byla povinna tento krok zdůvodnit. To, že důvod členění jakýchkoli ploch (ve vyhlášce jmenovaných či nejmenovaných) uvedla v jejich názvu, pak ve vztahu k plochám zemědělským ničeho nemění na tom, že plocha NZ1 je i dle názvu plochou zemědělskou (všeobecnou) a plochy NZ2 a NZ3 plochami zemědělskými jinými či specifickými, v daném případě s újeji vymezeným funkčním využitím než má plocha NZ1.

[10] Krajský soud nesouhlasil ani s tvrzením žalobkyně, že Územní plán „rozlišuje ‘pozemky zemědělského půdního fondu’, kterými jsou míněny pozemky využívané k zemědělské výrobě, jež nevyžaduje oplocení (NZ1), a ‘oplocené pozemky zemědělského půdního fondu (zahrady a sady)’ (NZ3)“. Do plochy NZ3 primárně nespádají oplocené pozemky zemědělského půdního fondu, když možnost oplocit pozemky zemědělského půdního fondu v ploše NZ3 je pouze podmíněně přípustná. Územní plán neumožňuje výklad, podle něhož by v jím regulovaných katastrálních územích bylo možné realizovat pouze oplocené ovocné sady, a nikoli neoplocené. Hlavní odlišnost ve funkčním vymezení ploch NZ1 a NZ3 krajský soud spatřuje v tom, že v plochách NZ1 se mohou nacházet jak jakékoli pozemky zemědělského půdního fondu, tak i pozemky staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, kteréžto v přípustném využití ploch NZ3 vymezeny nejsou. Z územního plánu rovněž neplyne, že by pojmy „plochy zemědělské“ a „pozemky zemědělského půdního fondu“ v něm byly užívány v užším významu než v § 1 zákona o ZPF, tudíž že by těmito výrazy byly označovány „volně přístupné zemědělské plochy, které nepřipouštějí oplocení (orná

*půda, trvalý travní porost*)“. Žalobkyně totiž při jeho tvorbě využila terminologii dle zákona o ZPF, katastrálního zákona a Vyhlášky, nikoli vlastní definice. Hlavní využití plochy NZ1 stanovila jako pozemky zemědělského půdního fondu, a to bez toho, aby například dodala „*vyjma ovocných sadů, zahrad, chmelnic a vinic*“ tak, jak by se to dalo předpokládat v případě, že by jejím záměrem skutečně bylo připustit v těchto plochách pouze volně přístupné zemědělské plochy.

[11] V reakci na další dílčí žalobní argumenty krajský soud uvedl, že ani dlouhodobý výklad žalobkyně a její aplikační praxe (např. ve vztahu k Sadům Vlkov pod Lesy), podle kterých realizace ovocných sadů a zahrad byla možná pouze v plochách NZ3, nemůže vést k tomu, aby soud jejímu výkladu přisvědčil, není-li pro takový výklad v Územním plánu opora. Krajský soud nesouhlasil s žalobkyní, že by žalovaný zasáhl do jejího práva na samosprávu, neboť žalovaný neměnil Územní plán, pouze jej při zohlednění jeho skutečného obsahu vyložil. Rozhodné je to, že žalobkyně do Územního plánu nepromítla jí tvrzený záměr vymežit pro plochy ovocných sadů a zahrad pouze a jedinečně plochu NZ3 (existoval-li skutečně takový záměr již v době přijímání Územního plánu). Podle krajského soudu je výklad obsahu Územního plánu provedený žalovaným jednoznačný, přičemž zde nebylo více srovnatelně přesvědčivých výkladových variant, které by eventuálně mohly dávat důvod pro poměrování práva na samosprávu s jiným právem.

[12] Výklad Územního plánu, který provedl žalovaný a se kterým se krajský soud ztotožnil, podle krajského soudu odpovídá požadavkům judikatury na zdrženlivý přístup soudů při přezkumu územních plánů a tam stanoveného využití území, které je především výsledkem politického rozhodnutí představitelů obce. Je tomu tak proto, že ani krajský soud ani žalovaný věcně nemění Územní plán ani neurčují, jakým způsobem by měly být pozemky na jejím území využity, pouze zjišťují a interpretují jeho obsah. Bylo na žalobkyni, aby rozhodla, jakým způsobem má být území využito a aby zvolený způsob tomu odpovídajícím způsobem při respektování zákonných mantinelů zanesla do svého územního plánu. Žalobkyně funkční využití plochy NZ1 upravila tak, že se v této ploše při zohlednění veškerých regulativů pro tuto plochu mohou nacházet mj. ovocné sady a zahrady, proto nemůže při aplikaci Územního plánu vycházet z toho, že tuto plochu pro ovocné sady nelze využít. Třebaže krajský soud vyjádřil určité pochopení pro rozhořčení žalobkyně pramenící z toho, že její územní plán je správnými orgány a nyní i soudem vykládán jinak, než jak jej dosud interpretovala ona sama, nemohl jí v její interpretaci přitakat, neboť samotný text Územního plánu nedává pro její výklad žádnou oporu.

[13] Z popsáných důvodů krajský soud nepřisvědčil žalobkyni, že by předmětné záměry byly v rozporu s Územním plánem, a tudíž ani (podkladová) souhlasná závazná stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování neshledal nezákonnými.

[14] Krajský soud se rovněž zabýval otázkou posouzení vlivů předmětných záměrů na životní prostředí (neboť žalobkyně v žalobě zpochybnila závěry verifikačních závazných stanovisek EIA; naopak závazná stanoviska EIA žalobkyně pouze zmínila, aniž by vůči nim cokoli namítala), a rovněž otázkou dopravní zátěže plynoucí z předmětných záměrů (neboť žalobkyně namítala, že správní orgány se dostatečně nezabývaly reálným dopadem realizace předmětných záměrů na dopravu a její navýšení). Nejvyšší správní soud na tomto místě poznamenává, že s ohledem na dále uvedený obsah kasační stížnosti není třeba tuto část odůvodnění napadeného rozsudku blíže rekapitulovat, neboť žalobkyně posouzení

pokračování

a vypořádání těchto svých žalobních námitek krajským soudem v kasační stížnosti nezpochybnila, tudíž je ani neučinila předmětem kasačního přezkumu. Jen pro úplnost lze ve stručnosti uvést, že krajský soud vyšel ze skutečnosti, že obě uvedené otázky byly řešeny souhlasnými závaznými stanovisky dotčených orgánů, jejichž posouzení byla následně přezkoumána a potvrzena ze strany nadřízených orgánů. Žalobkyně přitom v žalobě nepřinesla konkrétní tvrzení, kterými by závazná stanoviska zpochybnila, tudíž krajský soud se mohl vyjádřit pouze v obecné rovině, přičemž konstatoval, že všechna souhlasná závazná stanoviska byla dostatečně a racionálně odůvodněna.

[15] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky, *„zda je správní orgán oprávněn novou interpretací územně plánovací dokumentace obce změnit tuto dokumentaci, aniž by tato změna byla schválena zastupitelstvem dané obce, resp. jak je třeba vykládat projev vůle obce vyjádřený v textové části územního plánu“*. Stěžovatelka tak brojí pouze proti části posouzení krajského soudu, v níž byl aprobován názor správních orgánů (respektive dotčených orgánů územního plánování) o souladu předmětných záměrů s Územním plánem.

[16] Stěžovatelka v první řadě uvádí, že pozemky určené pro předmětné záměry se nacházejí v plochách NZ1. Podle Územního plánu jsou ovšem pro sady a zahrady vymezeny samostatné zemědělské plochy NZ3, zatímco plochy označené NZ1 jsou určeny pro *„neoplocené, volně přístupné zemědělské pozemky“*, jak podle stěžovatelky vyplývá *„z Textové části územního plánu stěžovatelky ve znění Změny č. 1, bod F, s. 9“*. Záměrem stěžovatelky bylo od počátku zajistit přístupnost okolní krajiny kolem části obce Běruničky tak, aby toto relativně malé sídlo v rámci krajiny nebylo vizuálně i fakticky uzavřeno. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem v tom, že se takový záměr stěžovatelky do Územního plánu nepromítl. Stejně jako v žalobě argumentuje tím, že Územní plán byl od roku 2010 až do roku 2021 bez výjimky interpretován tak, že pro výsadbu sadů jsou určeny plochy označené NZ3, a to jak stěžovatelkou a stavebním úřadem, tak i osobami zúčastněnými na řízení I) a IV). Z toho stěžovatelka dovozuje, že závěr, že výsadba sadů je možná pouze na plochách NZ3, je relevantní interpretací Územního plánu, a že v případě dvojí možné interpretace má být zohledněno právo stěžovatelky na samosprávu.

[17] Dále stěžovatelka téměř doslovně opakuje svou žalobní argumentaci. Zejména takto poukazuje na to, že (i) záměrem stěžovatelky bylo vyčlenit pro „sady a zahrady“ zcela konkrétní plochy na takových částech území, které jsou k tomu vhodné, přičemž odkazuje na str. 15 a 16 textové části Územního plánu; a že (ii) v případě ploch N1, N2, N3, N4 určených pro Sady Vlkov nad Lesy bylo užito právě označení NZ3 (str. 9 textové části Územního plánu), neboť sady vyžadují intenzivnější obhospodařování a vytvářejí v krajině uzavřené neprůchodné bloky. Dále (iii) se odvolává na názor původně zastávaný stavebním úřadem o specialitě výslovného určení pozemků NZ3 pro sadářství vylučující využití pozemku v ploše NZ1 pro stejný účel, přičemž namítá účelové zkreslení její vůle vyjádřené při pořizování Územního plánu. Rovněž argumentuje, že (iv) podobnou legislativní techniku Územní plán užívá opakovaně a poukazuje na plochy NX, které podle jejího názoru jsou ve vztahu k plochám NS v poměru speciality. Stěžovatelka též (v) opakuje odkazy na judikaturu konstatující svobodu rozhodování obce o dalším rozvoji jejího území a že stanovení využití území je politické rozhodnutí, respektive poukazuje na cíle územního plánování dle § 18 odst. 1 stavebního zákona.

[18] Stěžovatelka poté konkrétněji reaguje na odst. 73 napadeného rozsudku, v němž krajský soud konstatoval, že u ploch NZ1 nebyly zahrady a ovocné sady zařazeny pod nepřipustné využití. Namítá, tato nepřipustnost vyplývá nejen z odůvodnění Územního plánu (stěžovatelka blíže nespecifikuje, z jaké části odůvodnění – pozn. NSS), ale i „z výslovného zákazu oplocených ploch na pozemcích NZ1 uvedených v Textové části ve znění Změny č. 1“. Stěžovatelka zdůrazňuje, že jsou to právě specifika sadů a zahrad (oplocení, podpěry, uzavření Běruniček těmito areály), co činí sadové areály nevhodnými pro plochy NZ1. Ovšem krajský soud přistoupil k otázce oplocení ze zcela opačné strany. Podle stěžovatelky naopak plochy NZ3 jsou určeny jako jediné k zemědělské produkci v oplocených areálech, čemuž odpovídá jejich poloha i rozsah. Oba záměry přitom počítají s oplocením areálů, konkrétně „liniovou zelení a pufrací zónou“. Výklad v napadeném rozsudku „není konzistentní s obsahem ÚP jako celku“.

[19] S krajským soudem stěžovatelka nesouhlasí ani v tom, že žalovaný svým postupem nezměnil Územní plán a že obsah Územního plánu nedává oporu pro její výklad principem speciality ploch NZ3 určených pro výsadbu sadů a zahrad. Stěžovatelka opakuje, že tento její výklad má oporu v textové části Územního plánu (str. 15 a 16), v definici ploch NZ3 jako „oplocené pozemky zemědělského půdního fondu (zahrad a sadů)“, i v samotném vyloučení oplocení z ploch NZ1. V dané souvislosti pak dodává, že za situace, kdy existuje dvojitý výklad normy veřejného práva (respektive v daném případě Územního plánu) směřující vůči neurčitému počtu adresátů, je třeba zvážit, zda oba výklady dávají smysl a zda jedna výkladová varianta není zjevně a jednoznačně přesvědčivější než ostatní. Podle stěžovatelky výklad Územního plánu provedený krajským soudem postrádá smysl, neboť vede ke ztotožnění ploch NZ1 a NZ3 a popření takto provedeného oddělení ploch různého využití v Územním plánu. Stěžovatelka považuje svojí interpretaci Územního plánu za přesvědčivější. Současně uvádí, že v daném případě nepřichází v úvahu použití zásady „*in dubio pro libertate*“, která by umožňovala výklad příznivější pro osoby zúčastněné na řízení I) a IV), neboť v případě Územního plánu se jedná o správní akt chránící veřejné zájmy v daném území, které převažují nad zájmy jednotlivců.

[20] Poté stěžovatelka opět opakuje svou žalobní argumentaci. Upozorňuje na to, že zastupitelstvo obce vydává územní plán v samostatné působnosti a že obec při výkonu samostatné působnosti též chrání veřejný zájem tím, že pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Opakuje, že žalovaný svým výkladem Územního plánu vnutil stěžovateli jiné funkční využití pozemků, než bylo stěžovatelkou zamýšleno a přijato v Územním plánu, dále že se žalovaný pasoval do role zpracovatele, schvalovatele i vydavatele (změny) Územního plánu, což je nepřipustné, a rovněž že žalovaný upřednostnil hospodářský zájem podnikatelského subjektu před oprávněnými zájmy obyvatel obce. Podle stěžovatelky to vše krajský soud aproboval, aniž by se zabýval ochranou práv obyvatel stěžovatelky a jejich ústavně garantovaného práva na soukromý a rodinný život, jehož součástí je i právo na příznivé životní prostředí (to bude zásadně omezeno předmětnými záměry, kterými dojde nejen k ohrazení značných ploch v okolí sídla, ale také k podstatnému navýšení dopravní zátěže a přílivu sezonních pracovníků).

[21] Stěžovatelka svou kasační stížnost uzavírá tvrzením, že napadený rozsudek popírá základní právo stěžovatelky na výkon samosprávy, neboť v rozporu s vůlí obyvatel obce prezentovanou zastupitelstvem konstatuje, že Územní plán je třeba vykládat opačným způsobem, než jak byl vykládán od roku 2010 do roku 2021. S odkazem na nález Ústavního

pokračování

soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, namítá, že ze strany orgánů veřejné moci je nutné volit vždy takový výklad, který upřednostňuje Ústavou zaručené právo samosprávných celků na samosprávu.

[22] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[23] Osoby zúčastněné na řízení I) a IV) se ke kasační stížnosti vyjádřily, a to každá samostatným podáním ze dne 6. 6. 2023. Jelikož obě vyjádření jsou po obsahové stránce prakticky shodná, Nejvyšší správní soud je zrekapituluje společně. K předmětným záměrům osoby zúčastněné na řízení I) a IV) zejména uvedly, že se bude jednat o neoplocené areály ovocného sadu, jejichž plochy budou trvale zatravněny, což povede ke zvýšení retenčních schopností půdy a snížení odparu vody z půdy jejím zastíněním. Dle jejich přesvědčení předmětné záměry jsou v souladu s relevantní územně plánovací dokumentací a jejich realizace bude mít pozitivní vliv na stav zemědělské krajiny v dotčeném území.

[24] Podle osob zúčastněných na řízení I) a IV) Územní plán ve svých regulativech umožňuje na plochách obecně zemědělských (NZ1) provádět zemědělskou aktivitu, aniž by ji bližším způsobem konkretizoval či omezoval. Předmětné záměry vyhovují platnému Územnímu plánu, neboť neoplocené ovocné sady nepochybně patří mezi pozemky zemědělského půdního fondu a jejich budování je tedy zemědělskou aktivitou přípustnou na dotčených plochách. Ze skutečnosti, že ovocné sady nejsou v Územním plánu výslovně uvedeny ve výčtu přípustných způsobů využití dotčených pozemků, nelze dovozovat jejich nedovolenost. Územní plán stěžovatelkou tvrzený vztah speciality ploch NZ3 k plochám NZ1 ani výslovně neuvádí ani jej nenaznačuje, tudíž existence ploch NZ3 neovlivňuje způsob využití ploch NZ1 (jde o dvě různé kategorie ploch určených pro zemědělské účely s tím rozdílem, že plochy NZ3 mají újeji vymezený způsob přípustného využití než plochy NZ1). Změna Územního plánu z roku 2017 do nepřípustných způsobů využití ploch NZ1 doplnila pouze „*oplocení*“, ovšem předmětné záměry s oplocením nepočítají, tudíž je jejich realizace v souladu s Územním plánem. V nezastavěném území obce lze umisťovat záměry vymezené v § 18 odst. 5 stavebního zákona (tj. například ovocné sady), pokud nejsou v územním plánu výslovně vyloučeny. Vzhledem k tomu, že regulace dovoleného způsobu využití určitých pozemků má ústavněprávní rozměr, je třeba, aby jeho případná omezení byla v Územním plánu uvedena výslovně a byla náležitě zdůvodněna. Pokud jde o budování neoplocených ovocných sadů, Územní plán žádná takováto omezení pro plochy obecně zemědělské (NZ1) neobsahuje. V řešeném případě tedy dovolenost záměru jednoznačně plyne ze skutečnosti, že Územní plán budování ovocných sadů na dotčených pozemcích výslovně nevylučuje, a rovněž ze skutečnosti, že ovocné sady jako pozemky zemědělského půdního fondu vyhovují regulativům Územního plánu.

[25] Osoby zúčastněné na řízení I) a IV) nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že v řešeném případě je možná dvojí interpretace Územního plánu. Pokud jde o regulativy upravující možné využití dotčených pozemků, je text Územního plánu srozumitelný a nevyžaduje žádný dodatečný výklad. Ze strany stěžovatelky nejde ani tak o výklad Územního plánu, jako spíše o jeho snahu *ex post* doplnit (změnit) Územní plán mimo zákonem upravený postup pro změnu územně plánovací dokumentace, což je nepřípustné. Namítají, že od počátku vykládaly Územní plán tím způsobem, že na plochách obecně zemědělských (NZ1) je možné vybudovat ovocný sad, a k přípravě záměru přistoupily s vědomím, že jeho realizace je v souladu s platným Územním plánem. Vzhledem ke skutečnosti,

že se stěžovatelka snažila realizaci předmětných záměrů bránit svým účelovým výkladem Územního plánu, pokusily se o kompromisní řešení a ve chvíli, kdy se připravovala změna Územního plánu, požádaly o zařazení dotčených pozemků mezi zemědělské plochy NZ3. Tímto způsobem se snažily omezit možné procesní obstrukce ze strany stěžovatelky při povolování záměru a zrychlit proces realizace záměrů. Důrazně se však ohrazují proti tvrzení stěžovatelky, že měly v minulosti zastávat stejný výklad Územní plánu, jaký stěžovatelka prezentuje.

[26] Osoby zúčastněné na řízení I) a IV) mají souhlasná závazná stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování za věcně správná. Stěžovatelka se mylí, pokud tvrdí, že nadřízený orgán územního plánování svým závazným stanoviskem zasáhl do jejího práva na samosprávu. Tato závazná stanoviska nemění platný Územní plán, nýbrž reflektují regulativy v něm obsažené a aplikují je na konkrétní případ (záměr). Svá vyjádření uzavírají tím, že věcná správnost všech podkladových dokumentů, z nichž napadená rozhodnutí žalovaného vycházejí, byla v předcházejících správních řízeních na základě podnětů stěžovatelky podrobně a opakovaně přezkoumána. Krajský soud všechny námitky, které stěžovatelka jen opakuje v kasační stížnosti, náležitě vypořádal v odůvodnění napadeného rozsudku.

[27] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[28] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Úvodem svého posouzení Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musejí upínat právě k tomuto rozhodnutí. Z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s. a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku kasačního soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti dostatečně specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu, respektive v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu. Pokud tak neučiní, je její kasační stížnost nedůvodná, neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudky ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 - 59 a ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 - 48).

pokračování

[31] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše v rekapitulaci obsahu kasační stížnosti, stěžovatelka vůči napadenému rozsudku namítá kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž brojí pouze proti té části posouzení krajského soudu, v níž byl aprobevován názor správních orgánů (respektive dotčených orgánů územního plánování) o souladu předmětných záměrů s Územním plánem. Tímto způsobem stěžovatelka vymezila rozsah kasačního přezkumu napadeného rozsudku Nejvyšším správním soudem.

[32] Z provedené rekapitulace odůvodnění napadeného rozsudku a obsahu kasační stížnosti vyplývá, že převážná část stížní argumentace je pouhým (místy i doslovným) opakováním žalobní argumentace (viz výše odst. [17] a [20] tohoto rozsudku). K tomu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že dle jeho ustálené judikatury „[u]vedení *konkrétních stížních námitek* (...) *nelze nabravit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem*“ (srov. rozsudek ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). „*Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). To platí i v případě, kdy stěžovatel pouze opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu. Za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009 - 77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015 - 36).*“ (srov. rozsudek ze dne 28. 11. 2024, č. j. 8 As 227/2023 - 77, odst. 42).

[33] Argumentace, kterou stěžovatelka již namítala v žalobě a kterou v kasační stížnosti pouze opakuje, nemůže obstát proti konkrétním závěrům krajského soudu, jimiž byla náležitě vypořádána. Taková opakující se argumentace tudíž nesměruje proti napadenému rozsudku, ve kterém již stěžovatelka odpověď na své argumenty obdržela, a proto se nejedná o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. například též usnesení tohoto soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, publ. pod č. 4051/2020 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto bude zabývat pouze tou částí stížní argumentace, kterou stěžovatelka reaguje na posouzení krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku, neboť v ostatním je její argumentace nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[34] Jádrem sporu je posouzení souladu předmětných záměrů, pro které osoby zúčastněné na řízení I) a IV) usilují o změnu využití území ze stávající *orné půdy* (respektive v případě jednoho z pozemků se jedná o *trvalý travní porost*) na ovocné sady k pěstování jabloní, hrušní a višní, s Územním plánem. Krajský soud ve shodě s žalovaným (respektive s jeho odborem územního plánování a stavebního řádu a jemu nadřízeným Ministerstvem pro místní rozvoj) dospěl k závěru, že plochy vymezené v územním plánu jako NZ1 (kam spadají dotčené pozemky) takový účel využití připouštějí, zatímco stěžovatelka namítá, že Územní plán připouští realizaci sadů pouze v plochách NZ3, kam dotčené pozemky zařazeny nejsou.

[35] Není sporu o tom, že Územní plán vymezuje tři *plochy zemědělské* označené jako NZ1, NZ2 a NZ3. „*Plochy zemědělské (NZ1)*“ jsou vymezeny „*za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití*“. Jejich hlavní využití je stanoveno pro „*pozemky zemědělského půdního fondu*“. Mezi přípustné využití spadají „*pozemky staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, plochy krajinné a doprovodné liniové zeleně, pozemky*

související dopravní infrastruktury (*místní účelové komunikace sloužící k obhospodařování zemědělských pozemků*), pozemky související technické infrastruktury, stavby a jiná opatření potřebná ke zpřístupnění pozemků, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, k ochraně životního prostředí, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability dle schválených pozemkových úprav“ (všechna podtržení doplněna od NSS). Podmíněně přípustné využití není stanoveno. Pod nepřipustným využitím bylo původně vymezeno „vše ostatní“ s tím, že změnou č. 1 Územního plánu byl přidán do nepřipustného využití dovětek „včetně oplocení“ (str. 15 textové části Územního plánu a str. 9 změny č. 1 Územního plánu). „Plochy zemědělské – účelové komunikace (NZ2)“ jsou vymezeny „za účelem zajištění obsluhy souvisejících zemědělských a lesních pozemků“. Jejich hlavní využití bylo stanoveno pro pozemky místních účelových komunikací, přípustné využití pro pozemky související technické infrastruktury a pod nepřipustným využitím bylo stanoveno „vše ostatní“; podmíněně přípustné využití rovněž není stanoveno (str. 16 textové části Územního plánu). A konečně „Plochy zemědělské – zahrady a sady (NZ3)“ jsou vymezeny „za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití na plochách, které souvisejí se zastavěným územím nebo jsou využívány jako sady“. Jejich hlavní využití bylo stanoveno pro „pozemky zemědělského půdního fondu využívané zejména ovocné sady a zahrady“. Mezi přípustné využití těchto ploch patří „plochy krajinné a doprovodné liniové zeleně, pozemky související dopravní infrastruktury (*místní účelové komunikace sloužící k obhospodařování zemědělských pozemků*), pozemky související technické infrastruktury, stavby a jiná opatření potřebná ke zpřístupnění pozemků, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, k ochraně životního prostředí, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability dle schválených pozemkových úprav“. Podmíněně přípustné jsou „oplocené pozemky zemědělského půdního fondu (zahrady a sady), pokud nezasahují do vymezeného systému ekologické stability, nenarušují síť místních a účelových komunikací a nebrání volné migraci živočichů“. Jako nepřipustné využití je vymezeno „vše ostatní“ (str. 15 textové části Územního plánu). Nejvyšší správní soud poznamenává, že Územní plán (textová i grafická část), jeho změna č. 1 i jeho odůvodnění jsou veřejně dostupné na oficiálních webových stránkách stěžovatelky ([www.berunice.cz/obecni-urad/uzemni-plan-1](http://www.berunice.cz/obecni-urad/uzemni-plan-1)).

[36] Odůvodnění Územního plánu se k uvedenému rozčlenění zemědělských ploch blíže nevyjadřuje. Ostatně ani stěžovatelka v kasační stížnosti neoznačila konkrétní část odůvodnění Územního plánu, která by obsahovala konkrétní důvody pro rozčlenění zemědělských ploch, neboť buď pouze obecně odkázala na „odůvodnění“ Územního plánu nebo opakovala odkaz na str. 16 odůvodnění Územního plánu, k čemuž se krajský soud vyjádřil v odst. 77 napadeného rozsudku (viz výše odst. [9] tohoto rozsudku), ovšem stěžovatelka na jeho odůvodnění v kasační stížnosti nereaguje. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že v této části odůvodnění Územního plánu se pouze v obecné rovině stanovuje, že „*důvod členění jednotlivých funkčních ploch je vždy uveden v jejich názvu*“, přičemž z názvů jednotlivých zemědělských ploch lze dovodit pouze to, že plocha NZ1 je plochou zemědělskou (bez bližšího upřesnění, tedy všeobecnou) a plochy NZ2 a NZ3 jsou plochami zemědělskými úžeji vymezenými (NZ2 – *účelové komunikace* a NZ3 – *zahrady a sady*).

[37] Krajský soud předmětnou část Územního plánu vyložil tak, že stěžovatelka při tvorbě Územního plánu využila možnost dle § 3 odst. 4 věty první Vyhlášky a plochy zemědělské rozčlenila do tří kategorií. V případě plochy NZ1 se jedná o plochu nejobecnější, jejímž hlavním využitím jsou pozemky *zemědělského půdního fondu*, mezi něž patří také zahrady a ovocné sady (srov. § 1 odst. 2 zákona o ZPF). Naproti tomu plochy NZ2 a NZ3

pokračování

jsou vymezeny úžeji než nejobecnější plocha NZ1 a neumožňují realizaci tolika záměrů jako plocha NZ1.

[38] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že text Územního plánu nedává oporu pro stěžovatelkou zastávaný výklad, že by se ovocné sady mohly nacházet pouze v ploše NZ3, a nikoli v ploše NZ1. Je tomu tak proto, že plocha NZ1 připouští obecně jakékoli pozemky zemědělského půdního fondu, mezi které podle § 1 odst. 2 Zákona o ZPF patří i ovocné sady (a zahrady), přičemž Územní plán u ploch NZ1 výslovně neuvádí ovocné sady (ani zahrady) jako nepřipustné využití těchto ploch. Ani v odůvodnění Územního plánu nelze nalézt oporu pro výklad prezentovaný stěžovatelkou, tedy že by záměrem stěžovatelky bylo své území regulovat tak, že ovocné sady bude přípustné umístit výlučně v plochách NZ3.

[39] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud konstatuje, že neobstojí argumentace stěžovatelky „*principem speciality funkčního určení pozemků*“ založená na tom, že specifické účelové určení funkčního využití pozemků plochy NZ3 vylučuje využití pozemků v ploše NZ1 pro totožný účel. Nad rámec důvodů uvedených krajským soudem v napadeném rozsudku (viz výše odst. [9] a [10] tohoto rozsudku), které stěžovatelka v kasační stížnosti toliko odmítá za použití stejných argumentů, které již uvedla v žalobě (viz výše odst. [19] tohoto rozsudku), Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatelkou prezentovaný výklad „*principem speciality*“ by vedl i k nelogickým důsledkům. Pokud by totiž mělo „*speciální*“ vymezení ploch NZ3 u obecných ploch NZ1 vylučovat využití pozemků pro totožný účel, pak by obdobně muselo „*speciální*“ vymezení ploch NZ2 jako místní účelové komunikace vylučovat totožné využití pozemků v plochách NZ1 (kde se rovněž uvádí, jako přípustné využití „*místní účelové komunikace*“). Vedle toho by zůstal nevyjasněn vzájemný vztah mezi dvěma „*speciálními*“ vymezeními ploch NZ2 a NZ3, neboť i v plochách NZ3 se jako přípustné využití uvádí „*místní účelové komunikace*“.

[40] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že by výklad Územního plánu provedený krajským soudem postrádal smysl, neboť by vedl ke ztotožnění ploch NZ1 a NZ3, respektive k popření takto provedeného oddělení ploch různého využití v Územním plánu. Jak upozornil krajský soud, hlavní odlišnost ve funkčním vymezení ploch NZ1 a NZ3 lze spatřovat v tom, že v plochách NZ1 se mezi přípustným využitím nacházejí jak jakékoli pozemky zemědělského půdního fondu, tak i „*pozemky staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství*“, kteréžto v přípustném využití ploch NZ3 vymezeny nejsou. Vymezení možného využití ploch NZ3 je tudíž užší než u ploch NZ1. Odlišnost je i v tom, že plochy NZ3 stanovují podmíněně přípustné využití, které u ploch NZ1 stanoveno není.

[41] Nutno doplnit, že stěžovatelka zcela přehlíží, že nejen žalovaný v roli nadřízeného orgánu územního plánování, ale i jemu nadřízený orgán (Ministerstvo pro místní rozvoj) v rámci postupu dle § 149 odst. 8 správního řádu shledal, že změna využití území pro účely předmětných záměrů je možná. Jak vyplývá ze sdělení MMR, ministerstvo se ztotožnilo se souhlasnými závaznými stanovisky nadřízeného orgánu územního plánování. Dospělo k závěru, že přestože plocha NZ3 umožňuje primárně realizaci sadů, neznamená to, že realizace sadů není v ploše NZ1 možná, a to z tohoto důvodu, že v ploše NZ1 je realizace pozemků zemědělského půdního fondu, do kterého ovocné sady patří, přípustným využitím, respektive hlavním využitím. Dále uvedlo, že předmětné záměry nepočítají ani s oplocením a zavlažovacím systémem (nebudou realizovány) ani s administrativním

nebo technickým zázemím (budou umístěny ve stávajících areálech na jiných pozemcích), ale jen s podpůrnými konstrukcemi ovocných stromů, které lze jako stavby a jiná opatření pro ochranu a zúrodnění půdního fondu akceptovat. Současně poukázalo na § 18 odst. 5 („starého“) stavebního zákona, podle kterého tam uvedené stavby, zařízení a jiná opatření (mimo jiné pro zemědělství) lze v nezastavěném území umisťovat, ledaže je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně vylučuje. Ministerstvo pro místní rozvoj považuje Plochy NZ1 jako vyjádření širšího pojetí využitelnosti území, neboť zemědělský půdní fond nijak neomezuje, zatímco plochy NZ3 využití území zužují na zahrady a sady (mohlo být úmyslem vyloučit např. chmelnice či vinice). Obdobnou souvztažnost ministerstvo spatřuje i v jiné části Územního plánu, a to např. u ploch BV (plocha bydlení – rodinné domy venkovské) a RI (plocha rekreace – individuální rekreace). Zatímco plocha BV připouští možnost realizace staveb jak pro bydlení, tak pro rodinnou rekreaci, tak plocha RI umožňuje realizaci staveb pouze pro rodinnou rekreaci, tedy zužuje výčet možných staveb.

[42] Nejvyšší správní soud dále souhlasí s krajským soudem, že Územní plán nedává oporu ani pro takový výklad, že v jím regulovaném území je možné realizovat pouze ovocné sady oplocené a nikoli ovocné sady neoplocené. Takovýto závěr nelze učinit pouze na základě dovětku „*včetně oplocení*“ u ploch NZ1, neboť tento dovětek byl bez dalšího upřesnění doplněn ke stávajícímu nepřipustnému využití doposud vymezenému jako „*vše ostatní*“. Systematickým výkladem lze dojít k závěru, že dovětek „*včetně oplocení*“ dopadá pouze na jiné využití, než které je uvedeno jako hlavní nebo přípustné, přičemž tím je využití území jako pozemků půdního fondu, mezi něž patří (jak již bylo uvedeno výše) také ovocné sady a zahrady. Se stěžovatelkou proto nelze souhlasit v tom, že by z textové části Územního plánu vyplývalo, že plochy označené NZ1 jsou určené pro „*neoplocené, volně prostupné zemědělské pozemky*“. Nic takového v Územním plánu uvedeno není a ani to z něj nevyplývá (stěžovatelkou odkazovaný bod F, str. 9 změny č. 1 Územního plánu obsahuje pouze výše zmíněné doplnění textu „*včetně oplocení*“ do nepřipustného využití ploch NZ1, nic dalšího).

[43] Pokud stěžovatelka argumentuje, že jejím záměrem bylo „*od počátku zajistit prostupnost okolní krajiny kolem části obce Běruničky tak, aby toto relativně malé sídlo v rámci krajiny nebylo uzavřeno (vizuálně i fakticky)*“, pak je třeba upozornit, že takový záměr rovněž není z textové části Územního plánu, ani z jeho odůvodnění nijak patrný. Jak již upozornil krajský soud, z Územního plánu neplyne, že by pojmy „*plochy zemědělské*“ a „*pozemky zemědělského půdního fondu*“ v něm byly užívány v užším významu, než je význam uvedený v § 1 zákona o ZPF, tudíž že by těmito výrazy byly označovány „*volně prostupné zemědělské plochy, které nepřipouštějí oplocení (orná půda, trvalý travní porost)*“. Stěžovatelka totiž v Územním plánu nevyužila vlastní definice, ale převzala terminologii dle zákona o ZPF, katastrálního zákona a Vyhlášky, přičemž hlavní využití plochy NZ1 stanovila jako pozemky zemědělského půdního fondu, aniž by například dodala „*vyjma ovocných sadů a zahrad*“.

[44] K uvedenému je třeba doplnit, že stěžovatelka argumentuje „*oplocením*“ sadových areálů, a to konkrétně „*liniovou zelení a pufrací zónou*“. Ovšem pomíjí, že „*doprovodné liniové zeleně*“ jsou výslovně uvedeny mezi přípustným využitím ploch NZ1. Je tudíž zřejmé, že Územní plán nepovažuje liniovou zeleň za oplocení. Již z tohoto důvodu dovětek „*včetně oplocení*“ nelze vyložit tak, že brání realizaci předmětných záměrů, které spadají

pokračování

do hlavního využití území (pozemky půdního fondu, včetně zahrad a ovocných sadů), neboť předmětné záměry (po jejich změnách) mají být realizovány bez oplocení; ohraničeny mají být liniovou zelení a pufrací zónou (zatravněné pásy, zejména o šířce minimálně 10 m s nízkou doprovodnou zelení – nízké keře a občasné stromy). Tyto skutečnosti vyplývají například z verifikačních závazných stanovisek EIA.

[45] Je tudíž zřejmé, že výklad Územního plánu zastávaný stěžovatelkou nejen že nemá dostatečnou oporu v textu Územního plánu, včetně jeho odůvodnění, ale vykazuje i logické rozpory, přičemž byl odmítnut jako nesprávný jak krajským soudem, tak i nadřízenými orgány územního plánování. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčuje stěžovateli, že by v případě výkladu Územního plánu ohledně povahy ploch NZ1 a NZ3 existovaly dvě srovnatelné varianty, které by otevíraly prostor pro poměrování práva na samosprávu s jinými právy.

[46] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že by krajský soud nerespektoval její právo na samosprávu tím, že aproboval postup žalovaného, který svou interpretací změnil obsah Územního plánu. Ani žalovaný správní orgán, ani dotčené orgány územního plánování, a konečně ani krajský soud obsah Územního plánu neměnily, pouze srozumitelně a přesvědčivě vyložily jeho skutečný obsah. Argumentuje-li stěžovatelka svým úmyslem, resp. záměrem při přijetí Územního plánu, pak nezbývá než opět souhlasit s krajským soudem, takovýto případný úmysl stěžovatelky, coby „normotvůrce“ (pokud by takový úmysl skutečně v době přijetí Územního plánu již existoval a nevznikl by až později), nebyl do textu Územního plánu jednoznačně promítnut. Jelikož postupem žalovaného ani krajského soudu nebylo stěžovatelce upíráno právo na samosprávu (včetně hájení zájmů svých občanů), jsou její odkazy na judikaturu Ústavního soudu zdůrazňující význam práva obcí na samosprávu, kterou ani krajský soud a ani soud kasační nepochybně, v nyní projednávané věci nepřiléhavě.

[47] Pokud stěžovatelka pouze v obecné rovině tvrdila, že krajský soud aproboval rozhodnutí žalovaného, aniž by se zabýval ochranou práv obyvatel stěžovatelky a jejich ústavně garantovaného práva na soukromý a rodinný život, jehož součástí je i právo na příznivé životní prostředí, pak je třeba upozornit, že stěžovatelka pomíjí jak souhlasná stanoviska EIA a verifikační souhlasná stanoviska EIA (vůči kterým již v kasační stížnosti blíže nebrojila), ale též potvrzující závazná stanoviska Ministerstva životního prostředí (ze dne 21. 4. 2022, respektive ze dne 13. 6. 2022), která se zabývala právě otázkou vlivu předmětných záměrů na životní prostředí, přičemž významný negativní vliv na životní prostředí nebyl shledán.

[48] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[49] O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok II. tohoto rozsudku).

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přičemž ani v daném případě neshledal žádný důvod zvláštního zřetele hodný, tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 13. prosince 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu