

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelky: **M. M.,** zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti odpůrci: **obec Machová**, se sídlem Machová 120, Mysločovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013 – Územního plánu obce Machová schváleného usnesením zastupitelstva obce dne 12. 8. 2013, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2016, č. j. 67 A 4/2016 – 114,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla kasační stížností shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byl dle § 101 odst. 2 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnut její návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013 – Územního plánu obce Machová schváleného usnesením zastupitelstva obce dne 12. 8. 2013.

### I. Vymezení věci

[2] Stěžovatelka je vlastníkem pozemku p. č. X v katastrálním území M. (dále také „pozemek p. č. X“), který je dle platného územního plánu vymezen jako funkční plocha „FP pro zemědělskou a lesnickou výrobu“. Dne 5. 11. 2015 podala námitku proti návrhu územního plánu odpůrce podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“). Námitkou se domáhala změny využití pozemku p. č. X z plochy pro zemědělskou a

lesnickou výrobu na plochu pro individuální bydlení nebo občanské vybavení (drobné služby občanům). Odpůrce její námitku zamítl.

[3] Krajský soud nezjistil procesní pochybení odpůrce při vydávání posuzovaného územního plánu ani jeho nezákonnost. Dospěl k závěru, že k tvrzenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelky ani do jejího práva podnikat nedošlo. Stěžovatelce žádné veřejné subjektivní právo či legitimní očekávání na změnu dosavadního funkčního vymezení jejího pozemku nesvědčí.

[4] Námitce, že se územní plán odchýlil od směru vytýčeného jeho zadáním z důvodu vymezení nových ploch pro bydlení vně zastavěného území a nevyužívání ploch v intravilánu obce (to se týká právě pozemku stěžovatelky), krajský soud nepřisvědčil.

[5] Z části C6. odůvodnění územního plánu (příloha č. 3, str. 38 a 39) je zřejmé, že odpůrce podle struktury a hustoty zastavění stávajícího zastavěného území posoudil možnosti nové výstavby tak, že v tehdy zastavěném území bylo možno novou výstavbu realizovat ojediněle a pouze v nadměrných zahradách. Zároveň odpůrce v odůvodnění nastínil demografický vývoj obce, ze kterého vyplývá zvýšená potřeba ploch pro bydlení. Limitované možnosti nové výstavby v zastavěném území, jak je vymezil odpůrce, jsou dobře patrny z grafických příloh územního plánu, především z přílohy B. II. 1 – Koordinační výkres.

[6] Důvody nutnosti záborů zemědělského půdního fondu jsou z územního plánu patrné. Ze záznamu o veřejném projednání návrhu územního plánu (č. l. 188 – 191 správního spisu) je zřejmé, že odpůrce, resp. zpracovatel, si byl vědom nutnosti minimalizace zásahů do zemědělského půdního fondu (odpověď na dotaz č. 1 a č. 2). Nadto z výkresu předpokládaných záborů půdního fondu (příloha B. II. 4 – Výkres předpokládaných záborů půdního fondu) i informací o pozemku stěžovatelky, které byly přílohou písemných námitek (č. l. 201 správního spisu), vyplývá, že druh tohoto pozemku je orná půda a náleží v plné výměře 5 226 $m^2$ do zemědělského půdního fondu (I. a II. třída ochrany). Z hlediska zemědělského půdního fondu (dále také „ZPF“) by tedy nebylo rozdílu mezi záborem půdního fondu na pozemku stěžovatelky oproti záboru půdního fondu na v územním plánu nově vymezených plochách určených k bydlení.

[7] Nepřesnosti, na které krajský úřad ve stanovisku ze dne 26. 7. 2012 upozornil v části C. „Ostatní“, nepatří do rámce § 50 odst. 7 stavebního zákona a jedná se spíše o projev vstřícnosti a dobré správy krajského úřadu, kdy nad rámec svých zákonných povinností upozornil zpracovatele na nedostatky v návrhu územního plánu. K návrhu územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, krajský úřad pořizovatele na nedostatky ve smyslu § 50 odst. 8 stavebního zákona neupozornil, a proto nebylo třeba žádat o potvrzení odstranění nedostatků.

[8] Namítaný rozpor územního plánu (vymezení ploch pro bydlení) se stanoviskem silničního správního úřadu Krajského úřadu Zlínského kraje (koordinované stanovisko ze dne 23. 3. 2011, č. j. ZUKL 14423/2011, sp. zn. KUSP 14423/2011 ŽPZE-MM), krajský soud neshledal. Při přípravě návrhu zadání územního plánu je třeba rozlišit, zda krajský úřad uplatňoval podle § 47 odst. 2 stavebního zákona stanovisko, jehož obsah je blíže vymezen v §

47 odst. 3 stavebního zákona, nebo zda bylo ze strany dotčených orgánů a krajského úřadu poskytnuto vyjádření dle § 47 odst. 2 stavebního zákona.

[9] Podle § 47 odst. 3 stavebního zákona krajský úřad ve stanovisku uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ustanovení § 47 odst. 3 stavebního zákona činnost správního orgánu na úseku dopravy nezahrnuje, a proto část koordinovaného stanoviska ze dne 23. 3. 2011 týkající se úseku dopravy není stanoviskem, ale „pouze“ vyjádřením požadavku ve smyslu § 47 odst. 2 stavebního zákona. Ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona se proto nepoužije. Navíc je zřejmé, že zpracovatel územního plánu navrhl v reakci na požadavek správního orgánu na úseku dopravy takové řešení, které lze materiálně považovat za nově uplatněnou skutečnost dle § 4 odst. 4 stavebního zákona.

[10] Nepřezkoumatelnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 23. 11. 2011, č. j. ZUKL 14423/2011, sp. zn. KUSP 14423/2011 ŽPZE-MM, soud neshledal. Podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví orgán kraje při pořizování územního plánu na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (proces SEA). Odpůrce je malou obcí, u které nelze – ani podle demografických údajů vyplývajících ze samotného územního plánu – v blízké době předpokládat, že by se počet obyvatel dramaticky navýšil (byť územní plán počítá s plynulým nárůstem obyvatel).

[11] Zároveň ze správního spisu (včetně grafických příloh územního plánu) nevyplývá, že by na území zasaženém územním plánem bylo možné dovozovat výraznější ekologické zátěže z minulosti; o průmyslovém provozu, který nadmíru k poměrům znečišťuje okolí, či o jiném, ve vztahu k přírodnímu prostředí, negativním jevu se územní plán nezmiňuje, ani stěžovatelka nic v tomto směru netvrdí. Není-li *prima facie* zřejmý důvod pro zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí a dotčené orgány nevznesly zásadní připomínky a změny funkčního využití území z povahy věci výrazně nezasahují do životního prostředí (oproti kupříkladu plochám výroby pro těžbu či hutnictví), není nezbytné, aby orgán kraje odůvodňoval svůj postup přesně podle jednotlivých bodů přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Minimalisticky pojaté odůvodnění stanoviska ve vztahu k posouzení nezbytnosti procesu SEA ze dne 23. 11. 2011 je přezkoumatelné, neboť nosné důvody úvah správního orgánu jsou z jeho odůvodnění zřejmé. Navíc stěžovatelka neuvedla, jak tvrzené pochybení zasáhlo do jejích subjektivních práv a ani soudu nebylo zřejmé, jaký přímý dopad by údajné pochybení pro stěžovatelku – ve vztahu k jejímu pozemku – mohlo mít.

[12] Soud se neztotožnil ani s tvrzením, že odůvodnění napadeného územního plánu je zcela nedostatečné a nenaplňuje požadavky příslušných stěžovatelkou citovaných předpisů a soudní judikatury, protože výběr ploch určených k výstavbě a naopak nevymezení plochy na pozemku stěžovatelky ponechává bez jakéhokoliv věcného odůvodnění, přestože tento výběr

odporuje zadání územního plánu, stanovisku dotčeného orgánu a úkolům územního plánování.

[13] Z textové části územního plánu je zřejmé, proč byly vymezeny nové plochy pro bydlení na úkor zemědělského půdního fondu bez ohledu na námitky stěžovatelky: demografický vývoj, nemožnost nové výstavby ve stávajícím zastavěném území, hospodářský rozvoj a snížení vyjížďky obyvatel za prací. Námitky, že územní plán odporuje jeho zadání a stanovisku dotčeného orgánu, shledal soud nedůvodnými. Stejně tak soulad územního plánu s úkoly územního plánování je rozveden v části B2. odůvodnění územního plánu (příloha č. 3, str. 10).

[14] Krajský soud nepřisvědčil nezákonnosti napadeného územního plánu z hlediska namítaného rozporu s cíly a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a zásadou proporcionality.

[15] Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je jedním z cílů územního plánování vytvářet předpoklady pro hospodářský rozvoj. Odpůrce v části D 4. 1. odůvodnění územního plánu (příloha č. 3, str. 47) uvedl: „*...v souladu s koncepcí rozvoje obce – zajištění pracovních příležitostí a snížení vyjížďky obyvatel obce za prací, jsou navrženy nové plochy pro výrobu, které byly převzaty z původního ÚP. Navržené plochy navazují na stávající výrobní areál...*“. V části C5.3 odůvodnění územního plánu (příloha č. 3, str. 25) odpůrce k plochám výroby mimo jiné uvedl: „*...stávající plochy budou nadále využívány pro drobnou výrobu a výrobní služby. Rovněž areál kompostárny je stabilizován. V návaznosti na stávající výrobní plochy jsou vymezeny dvě návrhové plochy (i.č. 17, 18) pro umisťování nových ekonomických aktivit. Funkční areál zahradnictví územní plán respektuje...*“.

[16] Dostupnost pracovních příležitostí a výrobních služeb lze nepochybně podřadit pod jeden z cílů územního plánování – hospodářský rozvoj. Potřeba zachovat a dále rozvíjet plochy výroby je patrná také z demografického vývoje obce. Pozemek stěžovatelky ve srovnání s jinými návrhovými plochami určenými k bydlení (kupříkladu BI 3, 4, 10 či 11) není výrazně blíže centru, jak v návrhu tvrdí. Z odůvodnění územního plánu (a rozhodnutí o námitce) je ve vztahu k pozemku p. č. X dostatečně zřejmé, že odpůrce úvahu ve smyslu § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona učinil.

[17] Rozpor mezi faktickým vymezením ploch určených pro obytnou zástavbu a textem územního plánu soud nezjistil. Územní plán respektuje stávající urbanistickou strukturu a rozložení funkčních ploch, neboť způsob využití plochy pozemku stěžovatelky zůstává stejný. Nově vymezené plochy pro bydlení prstencovitě svírají stávající zastavěné území a zacelují vnější okraj obce, což je zřetelné kupříkladu u ploch BI 3, 4, 10 a 11; to ostatně stěžovatelka nezpochybňuje.

[18] Tvrzení o preferování osobních zájmů MVDr. V. při vymezování ploch bydlení v územním plánu není nikterak doloženo. Vlastnictví pozemků příbuznými či samotným MVDr. V. bez dalších tvrzení a důkazů, z nichž by mohla nekorektnost postupu odpůrce v tomto směru plynout, k prokázání tvrzení stěžovatelky nepostačují. Soud nepovažoval za nutné provést důkaz listinami (seznamy nemovitostí na LV), jelikož ze správního spisu vyplynulo, že vymezením nových ploch určených k bydlení byly dotčeny i jiné osoby (M. V. a Czech Sun, a.s. – č. l. 70 – 76 správního spisu); územní plán proto nelze vnímat coby plán k tíži stěžovatelky a výlučně „na míru MVDr. V.“. Obsah dalších listin procházejících

správním spisem možnou „podjatost“ odpůrce či konkrétních zastupitelů také neindikuje. Navíc pověřeným zastupitelem pro spolupráci s pořizovatelem byl F. K. a nikoli MVDr. V. (usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 14. 12. 2010; č. l. 8 správního spisu). MVDr. V. byl usnesením zastupitelstva ze dne 16. 7. 2010 pověřen pouze k podání žádosti Magistrátu města Zlína o pořízení územního plánu (č. l. 1 správního spisu). Odůvodnění územního plánu (příloha č. 3, str. 11) obsahuje chybu, jestliže v něm bylo uvedeno, že MVDr. V. byl usnesením zastupitelstva ze dne 15. 7. 2010 ustanoven pověřeným zastupitelem pro spolupráci s pořizovatelem územního plánu.

[19] K nesouladu s politikou územního rozvoje stěžovatelka žádná konkrétní tvrzení neuvedla a ani neuvedla, jak se jí tvrzený nesoulad územního plánu s politikou územního rozvoje projevil na jejích subjektivních právech. Bez bližšího vymezení nesouladu s politikou územního rozvoje a jeho vlivu na subjektivní práva stěžovatelky soud nemohl přistoupit k věcnému přezkumu tvrzeného nesouladu. Na jedné straně tu totiž stojí právo na soudní ochranu stěžovatelky, na straně druhé právní jistota ostatních adresátů územního plánu (jež tu existuje tím spíše, byl-li návrh podán na samém konci zákonné tříleté lhůty pro podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy), jež nemá být prolomena bez konkrétního a argumentačně ohraničeného návrhu; pokud by soud přistoupil k *de facto* neomezenému přezkumu souladu územního plánu s politikou územního rozvoje bez toho, že by byl omezen dostatečně konkrétním návrhem, ze smyslu přezkumu by vybočil.

[20] K rozporu s předpisy na ochranu zemědělského půdního fondu (nebyly porovnány varianty možných řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem stanovených obecných zájmů) soud zopakoval, že z výkresu předpokládaných záborů půdního fondu (příloha B. II. 4.) je zřejmé, že sporný pozemek je součástí zemědělského půdního fondu (třída ochrany I. a II.). Nově vymezené plochy pro bydlení byly také zahrnuty do zemědělského půdního fondu se stejnou třídou ochrany (I. či II.) jako pozemek stěžovatelky. Není tedy zřejmé, jak by tvrzená nezákonnost (a nepřezkoumatelnost) územního plánu týkající se otázek zemědělského půdního fondu mohla zasáhnout do subjektivních práv stěžovatelky.

[21] Smyslem návrhu je zjevně nesouhlas stěžovatelky s tím, že pozemek v jejím vlastnictví nebude možno ani podle nového územního plánu stavebně využít. Za situace, kdy i tento pozemek byl součástí zemědělského půdního fondu se shodnou třídou ochrany jako pozemky, které byly součástí nově vymezených ploch k bydlení, by případná nezákonnost (a nepřezkoumatelnost) opatření obecné povahy v části týkající se otázek zemědělského půdního fondu mohla vést nejvýše k nemožnosti vymezení nových ploch k bydlení (respektive ne v takovém rozsahu). Při případné nemožnosti jakéhokoli záboru zemědělského půdního fondu by ani tento pozemek nemohl být zahrnut do plochy pro individuální bydlení či občanského vybavení, protože je součástí zemědělského půdního fondu. Soud se proto nezákonností územního plánu, jak je vymezena v bodu 9. návrhu, dále nezabýval, neboť tvrzený rozpor s předpisy na ochranu zemědělského půdního fondu nemohl zasáhnout do subjektivních práv stěžovatelky.

[22] Zamítnutím námitky směřující ke změně funkčního využití plochy na pozemku nedošlo k významnému zásahu do vlastnického práva ani práva na podnikání.

[23] Smyslem řízení před správními soudy není zasahovat do otázek využití území v jednotlivých obcích do té míry, že by soudy určovaly, jak má obec pozemky na svém území využívat. Ke zrušení územního plánu (či jeho části), který byl jinak shledán zákonným, lze přistoupit pouze výjimečně, došlo-li by k porušení zásady proporcionality zvlášť závažným způsobem (srov. především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73). Územní plán je koneckonců politikum; jde o výsledek střetu zájmů a představ jednotlivých zájmových skupin, které jsou reprezentovány zastupitelem prosazujícím jejich zájmy a představy. Z povahy věci je tedy územní plán konfliktním tématem a je téměř vyloučeno, aby všichni adresáti práv a povinností z územního plánu vyplývajících byli s jeho výslednou podobou spokojeni. Soud je přesvědčen, že „právo na spokojenost“ má spíše ten, ve vztahu k němuž územní plán způsob využití území „nečekaně“ mění, popř. ten, kdo mohl legitimně očekávat změnu, čemuž již v rozumném očekávání přizpůsobil své chování, avšak legitimně očekávaná změna se nedostavila, než ten, ve vztahu k němuž se nic ohledně využití území nemění, ani mu nebyl dán jakýkoli signál změny, na kterou by pak mohl rozumně spoléhat.

[24] Pokud jde konkrétně o pozemek stěžovatelky, pak podstatnou okolností v rámci testu proporcionality je, že pozemek je pro zemědělskou či lesnickou výrobu využíván dlouhodobě, sama stěžovatelka v návrhu uvedla, že pokud si pamatuje, byl jejími rodiči pozemek využíván jako zahrada. Územní plán ve vztahu k tomuto pozemku nepřinesl žádnou změnu a míra intenzity omezení vlastnického práva a práva na podnikání proto oproti setrvalému stavu před vydáním územního plánu zůstala nezměněna. Nelze také přehlédnout, že na stavebních pozemcích stěžovatelky, které jsou včleněny do nyní řešeného pozemku, se nachází stavby ve vlastnictví jiné osoby, které slouží k provozu zahradnictví (tato skutečnost je soudu známa z úřední činnosti, plyne to z řízení v civilní věci vedené pod sp. zn. 60 Co 437/2013). Změnou využití plochy by naopak došlo k zásahu do vlastnického práva majitele budov zahradnictví; intenzita takového zásahu by byla větší; šlo by o změnu oproti setrvalému stavu, na kterou stěžovatelka předem nemohla spoléhat, vlastník pozemku nemá subjektivní právo na změnu funkčního využití plochy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51). Významná je jistě také skutečnost, že proti zachování funkčního využití plochy zahradnictví nevznesl námitku vlastník sousedního pozemku; tyto skutečnosti tedy indikují, že územní plán byl (s výjimkou stěžovatelky) přijat jeho adresáty konsensuálně a že též byl splněn hlavní úkol územního plánu – harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[25] Stěžovatelka brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[26] Ve svém návrhu odkazovala na zadání územního plánu, které obsahovalo následující úkoly:

- *minimalizovat zábory ZPF, využívat pro výstavbu plochy v intravilánu obce a brownfieldy, areál*

*koupaliště a farma M.*

- *Mezi požadavky zadání na plošné a prostorové uspořádání území je uvedeno i: nové plochy pro bydlení by měly být, s ohledem na převažující souvisle zastavěný charakter obce, navrženy zejména v návaznosti na stávající plochy, s důrazem na využití existující dopravní a technické vybavenosti, nové plochy mimo zastavěné území by měly být minimalizovány nebo eliminovány - využít i proluky v zastavěném území.*

[27] Krajský soud se zabýval především kritériem, zda je pozemek součástí ZPF a nikoliv již dalšími požadavky. Pozemek stěžovatelky na rozdíl od většiny ostatních pozemků určených územním plánem k zastavění byl a je součástí zastavěného území obce (je tedy zřejmé, že tvrzení o možnosti realizovat v zastavěném území obce novou výstavbu ojediněle a pouze v nadměrných zahradách – část C 6. odůvodnění územního plánu není věcně správné). Pozemek je také na rozdíl od většiny ostatních pozemků určených nově k zastavění obestavěn ze tří stran. Napadený plán tedy nenaplňuje požadavek zadání na minimalizaci výstavby mimo zastavěné území obce. Krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně a současně svůj názor nedostatečně odůvodnil.

[28] V době pořizování napadeného územního plánu stavební zákon nerozlišoval mezi stanovisky a vyjádřeními. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku povahy a tím i závaznosti stanoviska odboru dopravy a silničního hospodářství. Na navazující stanoviska je nutno aplikovat požadavky judikatury, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 – 32, uplatní se zde zásada kontinuity a závaznosti stanovisek. Je tudíž nezbytné se argumentačně vypořádat s vlastním předchozím stanoviskem tak, aby se jednalo o přezkoumatelný úkon správního orgánu. Z odůvodnění krajského soudu není ani zřejmé, které nové skutečnosti ve smyslu § 4 odst. 4 stavebního zákon měl krajský soud na mysli.

[29] Ze stanoviska krajského úřadu, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 12. 7. 2012 je zřejmé, že v rámci uplatněných připomínek k zadání bylo požadováno neprodlužovat průjezdní úsek obce, zejména podél komunikace II. třídy. Pro naplnění tohoto požadavku by do návrhu územního plánu měla být doplněna realizace sídelní zeleně podél komunikace II. třídy. Za předpokladu splnění této podmínky krajský úřad s návrhem územního plánu souhlasil (vydává souhlasné stanovisko). Průjezdní úsek obcí je prodlužován nejenom vymezenou plochou VD 18, ale i plochami 1, 2, 11 a 15. Pro tyto plochy nebyly přijaty žádné kompenzační či mitigační podmínky. Není tedy zřejmé, zda byly splněny předpoklady pro vydání souhlasného stanoviska. Krajský soud posoudil právní otázku změny závazných stanovisek bez dostatečného odůvodnění a nesplnění požadavku zadání.

[30] Stěžovatelka trvá na tom, že z § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí plyne nutnost zohlednění kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu, podle kterých se postupuje ve zjišťovacím řízení vedeném dle § 10d uvedeného zákona. Je proto nutné alespoň v základních rysech uvést, jakým způsobem se těmito kritérii krajský úřad zabýval a jak je vyhodnotil.

[31] Krajský úřad sice uvedl částečné důvody pro neuplatnění požadavku na vyhodnocení SEA, zdaleka se však nevypořádal se všemi kritérii, a to ani rámcově. Dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovozuje, že z hlediska procesního se na uvedené stanovisko vztahuje část čtvrtá správního řádu, a proto je třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu. K soudem vytýkané absenci specifikace konkrétního dotčení na svých

právech uvádí, že dle § 101a s. ř. s. je povinen navrhovatel tvrdit zkrácení svých práv, což stěžovatelka obšírně činí v úvodní části žaloby. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. je navrhovatel povinen uvést návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy (jeho část) za nezákonné. Požadavkem soudního řádu správního tedy není vymezit nezákonnost v jednotlivých návrhových bodech a zároveň pro každý návrhový bod detailně tvrdit konkrétní zásah do práv. Tvrzené dotčení na právech je odpovídající obecnosti napadeného územního plánu a dosavadní soudní praxi.

[32] Stěžovatelka trvá na tom, že odůvodnění napadeného územního plánu vykazuje nedostatky, a je proto nepřezkoumatelné. Odkazuje na svou podrobnější argumentaci ke skutečnosti, že bylo možné vymezit novou výstavbu ve stávajícím zastavěném území, např. na jejím pozemku. Zahradnictví není způsobilé generovat nová pracovní místa nebo hospodářský rozvoj obce, vzhledem k nevhodnosti pozemku k této činnosti. Územní plán odporuje zadání a závazným stanoviskům.

[33] Soud vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu (skutečnost, že pozemek stěžovatelky je v zastavěném území obce). Obdobně považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů i rozhodnutí o její námitce ze dne 5. 11. 2012. Krajský soud se zcela opomněl zabývat skutečností, že variantně navrhovala využití pozemku pro individuální bydlení /BI/, anebo občanské vybavení /OV/ - pro využití plochy pro drobné služby občanům - prodejna, cukrárna, stavebnictví. V případě zamítnutí požadavku na využití pozemku pro občanské vybavení je argumentace dostatkem navržených ploch pro bydlení, vytvářením pracovních míst nebo možnosti nákupu, zcela irelevantní.

[34] Při posuzování rozporu s cíly a úkoly územního plánování krajský soud nezohlednil základní zásady urbanistické koncepce, ve kterých se jako hlavní funkce obce definuje funkce bydlení. O ekonomické funkci zdůrazněné soudem se zmiňuje pouze v souvislosti s vymezením nových ploch pro ekonomické aktivity. Hospodářský rozvoj tedy není prioritou obce. Zahradnictví v dané lokalitě je navíc ekonomicky neefektivní, o čem svědčí i zánik zahradnictví Machová. Stěžovatelka nechala posoudit možnost provozování zahradnictví od dvou odborníků – zahradníků, kteří se naprosto jednoznačně shodli v tom, že tato plocha je pro zahradnictví nevhodná. Vzhledem ke své velikosti nemá zahradnictví ani potenciál generovat větší počet nových pracovních míst.

[35] Územní plán vymezuje obytná území obce na jejím samém okraji. Pravdou je, že cca 4 ze 17 nově vymezených území k zastavění se nacházejí ve stejné vzdálenosti k centru obce, naprostá většina se ovšem nachází dále a není bezprostředně obklopena existující zástavbou ze tří stran, tak jako pozemek stěžovatelky. Tvrzení, dle kterého nově vymezená území k bytové výstavbě zacelují v souladu s urbanistickou koncepcí obce vnější okraj obce, není pravdivé. Krajský soud se také zcela opomněl zabývat nedodržením urbanistické koncepce obce.

[36] V návrhu stěžovatelka poukazovala na bod 16 Politiky územního rozvoje (Celorepublikové priority - *Při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území*). Z celkového obsahu jejího návrhu je zřejmé, že nevymezení jejího pozemku jako pozemku pro plochu individuální bydlení anebo občanské vybavení a zároveň změna funkčního využití pozemku všem ostatním subjektům, které o to projevily zájem, je v rozporu s tímto bodem Politiky

územního rozvoje. Zásahem do jejich práv bylo právě odmítnutí změny funkčního využití jejího pozemku. Odkazuje na své odůvodnění v jiných bodech kasační stížnosti (novou výstavbu bylo možné vymezit na pozemku stěžovatelky, zahradnictví není způsobilé generovat nová pracovní místa nebo hospodářsky rozvoj obce, územní plán odporuje jeho zadání a závazným stanoviskům dotčených orgánů).

[37] Stěžovatelka nesouhlasí s posouzením ve věci namítaného rozporu s předpisy na ochranu zemědělského půdního fondu. Při porovnávání zákonem stanovených kritérií při ochraně ZPF, je přiléhavější vyjmutí právě jejího pozemku ze ZPF. Pozemek se nachází v zastavěném území obce a jako samostatný obestavěný pozemek narušuje organizaci zemědělského půdního fondu mnohem méně než pozemky, které doposud takto obestavěné nejsou.

[38] Z hlediska testu proporcionality stěžovatelka spadá do kategorie subjektů, které mohly legitimně očekávat změnu územního plánu, avšak ta se nedostavila. Stejně jako všichni ostatní, zažádala o změnu funkčního využití svého pozemku, avšak jen její žádostí nebylo odpůrcem vyhověno, přestože pro to nejsou objektivní důvody. Potenciál zasáhnout do subjektivních práv má územní plán nejen tím, že umožní nějakou změnu, ale i tím, že změnu neumožní a zabrání tak vlastníkovi užívat pozemek dle svých představ.

[39] Argumentace rozdílnými vlastnickými vztahy (k budově na pozemku stěžovatelky) je nad rámec uplatněných tvrzení. Krajský soud navíc věcně nesprávně předpokládal, že vlastník budov nesouhlasí se změnou funkčního využití pozemku. Jedná se o dočasné stavby (sklad a manipulační plocha), postaveny na pozemcích stěžovatelky bez jejího souhlasu. Majitelem těchto budov je pan M., který společně se stěžovatelkou podal žádost o změnu územního plánu. Se změnou funkčního využití pozemku tedy souhlasí a má zájem, aby proběhla.

[40] Absence námitek proti provozu zahradnictví může být způsobena tím, že při přípravě územního plánu nebyly vznášeny takřka žádné námitky a připomínky ze strany veřejnosti. Dalším důvodem může být i to, že zahradnictví již dlouhodobě není aktivně užíváno z důvodu ekonomické neefektivnosti a sousední obyvatelé nejsou vystaveni negativním vlivům (intenzivní těžké dopravě, používání chemických postřiků, osvětlení apod.).

[41] S posouzením role MVDr. V. stěžovatelka nesouhlasí. Nikdy netvrdila, že by napadený územní plán byl navrhovaný výlučně na míru MVDr. V. Pouze k prokázání neproporcionality poukazovala na pozemky v jeho vlastnictví, které byly vymezeny jako zastavitelné, přestože jsou vzdálené od centra obce a nejsou součástí zastavitelného území a nejsou ani obklopeny existující zástavbou, nejsou zasíťované. Poukazovala také na dlouhodobý soukromoprávní spor se zemědělským družstvem JZD Z., kde právě MVDr. P. V. byl členem představenstva a vystupoval jako svědek v její neprospěch. Krajský soud se s tímto tvrzením nevypořádává, pouze je vnímá jako nedoložené. Stěžovatelka je důchodkyně, která navíc v obci nežije a není tedy v jejich možnostech konkrétnější důkazy opatřit. Jedná se o malou obec a neexistuje tedy veřejná kontrola prostřednictvím médií či aktivní opozice, které by takové aktivity rozkrývali. Lze také předpokládat, že součástí odůvodnění územního plánu nebude tvrzení, že starosta obce a zároveň člen představenstva JZD nemá zájem umožnit stěžovatelce pozemky užívat a když už mu to přikázal soud, bude jí nadále v

užívání pozemků bránit prostřednictvím územního plánu, který má obec ve své samostatné působnosti.

[42] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[43] Odpůrce pouze odkazuje na své vyjádření zaslané krajskému soudu a konstatuje, že pan M. v průběhu projednávání návrhu územního plánu v žádné fázi nevznesl požadavek na změnu funkce pozemku stěžovatelky a budov na ní stojících. Učinil tak až v žádosti na změnu územního plánu, která však není předmětem projednávaného návrhu.

[44] Na uvedené prohlášení stěžovatelka reagovala replikou. Zaměřila se na vysvětlení dlouhodobých sporů ve věci neoprávněného užívání budov nacházejících se na jejím pozemku. Uvádí, že budovy jí, jako majitelce pozemku, nikdy nebyly nabídnuty ke koupi, ale byly převedeny na obchodní společnost, která následně zkrachovala, a v rámci konkursního řízení byly budovy převáděny mezi více společnostmi, až byly nakonec vydraženy panem J. M. Krajský soud ani odpůrce nijak neprokázali, že by vlastník budov (P. M.) nesouhlasil se změnou funkčního využití jejího pozemku.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[45] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[46] Kasační stížnost je i přes svoji obsáhlost na samé hranici projednatelnosti. Řada výhrad vůči územnímu plánu je proklamativního charakteru, bez bližší specifikace konkrétního subjektivního práva, které je namítanou nezákonností napadeného opatření obecné povahy dotčeno. Řada výhrad nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem a je tak pouze nově uplatněnou polemikou s jeho závěry, ke které soud není oprávněn ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přihlížet.

[47] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[48] Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[49] Kasační námitka napadající nepřezkoumatelnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu

a je ve své podstatě pouhým opakováním argumentace žalobní. Stěžovatelka proti závěrům krajského soudu, ze kterých je zřejmé, proč považoval odůvodnění stanoviska za dostačující, žádným způsobem nebrojí.

[50] Se závěrem, že napadené stanovisko je přezkoumatelné, se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. S ohledem na to, že územní plán navrhuje především plochy pro bydlení, dvě plochy pro výrobu, tři menší plochy pro občanské vybavení – sport a rozhlednu a další drobné plochy, jsou ve stanovisku uvedené důvody, pro které není nutno vyhodnocení SEA, tj.: *i)* dotčené orgány nevznesly zásadní připomínky; *ii)* změny funkčního využití území nespadají svým charakterem a rozsahem mezi záměry spadající k posouzení vlivů na životní prostředí a *iii)* orgán ochrany přírody vyloučil významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti), zcela dostačující.

[51] Stěžovatelka se mýlí, domnívá-li se, že dotčení subjektivních práv je nutné posuzovat jen ve vztahu k aktivní věcné legitimaci. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 platí, že: „[p]*řípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry*“.

[52] Z hlediska projednatelnosti návrhových bodů je proto obecné tvrzení o porušení stavebního zákona či zákona o posuzování vlivů na životní prostředí irelevantní, pokud nejsou tato tvrzení přímo spojena s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému zkrácení na právech toho, kdo navrhuje územní plán zrušit, skutečně tvrzenou nezákonností došlo. Tento názor aproboval Ústavní soud, který v nálezu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09, uvedl, že: „[n]*avzdory nevázanosti právními důvody nelze pominout, že přirozeným prvkem řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. - vzhledem ku celkové konstrukci jeho úpravy, reflektující typovou skutkovou základnu návrhu a přítomnost logicky silného individuálního (soukromého) zájmu navrhovatele - je procesní aktivita primárně samotného navrhovatele, které odpovídá, že i jemu je namístě přiměřeně připínat soudnímu řízení tradiční povinnost tvrzení, případně i důkazní. Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o ... relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ku zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být.*“

[53] Stěžovatelka obecně namítala nepřezkoumatelnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí a s touto obecnou námitkou se krajský soud velmi podrobně vypořádal. Není tedy pravda, že by krajský soud její námitku věcně neprojednal.

[54] Věcný nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním územního plánu či se zamítavým odůvodněním její námitky také nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu nemůže způsobit ani to, že by územní plán skutečně byl v rozporu s jeho zadáním či stanovisky dotčených orgánů. Takové vady by případně měly za následek jeho nezákonnost nikoli nepřezkoumatelnost z nedostatku důvodů. Stěžovatelka opakovaně zaměňuje svůj věcný nesouhlas s důvody, pro které nebylo jejímu požadavku vyhověno za nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, přestože na to byla krajským soudem v odůvodnění rozsudku upozorněna.

[55] V této souvislosti je proto nutné alespoň v krátkosti poznamenat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by v textové části územního plánu chybělo vypořádání námitek, případně by z odůvodnění nebylo seznatelné, proč je argumentace namítatele nedůvodná, nesprávná apod. Nepřezkoumatelnost by způsobilo i to, kdyby v územním nebyly žádným způsobem odůvodněny navrhované změny, případně by byl územní plán vnitřně rozporný. Nic takového však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil.

[56] Je také zcela zřejmé, že krajský soud ve svých skutkových zjištěních vycházel ze skutečnosti, že pozemek stěžovatelky je v intravilánu obce a že celou svojí výměrou spadá do ZPF (srov. str. 2 a 4 napadeného rozsudku). Obdobně i rozhodnutí o námitce ze dne 5. 11. 2012, které je součástí napadeného územního plánu, je řádně odůvodněno. Je pravda, že stěžovatelka navrhovala přeřazení svého pozemku alternativně do plochy pro individuální bydlení či občanské vybavenosti. Její věcná argumentace v námitce však směřovala výhradně k prvnímu návrhu, tj. k zařazení pozemku do plochy pro individuální bydlení a její nesouhlas v námitce se týkal právě jen nepřeřazení pozemku do funkční plochy pro individuální bydlení (srov. námitku ze dne 5. 11. 2012). S touto argumentací se odpůrce i krajský soud řádně vypořádali a opatření obecné povahy, ani rozhodnutí krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností.

[57] K nesouladu územního plánu s politikou územního rozvoje stěžovatelka v návrhu skutečně žádná konkrétní tvrzení neuvedla a ani neuvedla, jak se jí tvrzený nesoulad územního plánu s politikou územního rozvoje projevil na jejích subjektivních právech. Pod bodem 4 nazvaným „*Nesoulad s Politikou územního rozvoje*“ kromě obecného pojednání o smyslu a cílech územního plánování, citace bodu B. 1. 1. (16) odůvodnění územního plánu konkrétně namítala: „*že nově vymezené plochy pro bydlení neplní zadání napadeného OOP, jsou v rozporu s požadavky dotčeného orgánu pro dopravu, nejsou dostatečně odůvodněné a nenaplňují požadavky ochrany zemědělského půdního fondu, navíc se nejedná o komplexní řešení, ale o projev libovůle porušující zásadu proporcionality*“. Krajskému soudu proto nelze z hlediska posouzení těchto jednak obecných proklamací a jednak tvrzených nedostatků územního plánu, které žádným způsobem s politikou územního rozvoje nesouvisí, nic vytýkat. Kasační námitka je nepřípustným rozšířením uplatněné argumentace a navíc je zcela mylná a zavádějící. Nad rámec rozhodovacích důvodů proto soud konstatuje, že Politika územního rozvoje je strategickým nástrojem, který se rozhodně nezabývá funkčním vymezením jednotlivých pozemků (nejde-li o strategicky významné stavby) či stěžovatelkou tvrzeným subjektivním právem na změnu funkčního vymezení pozemku, které nadto ani nemá (blíže viz níže). Jde o strategický dokument, který stanovuje například republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, vymezuje území se specifickými hodnotami a také vymezuje plochy

a koridory dopravní a technické infrastruktury. Na této úrovni by však mělo jít vždy o vymezení obecné se stanovením úkolů pro územní plánování tak, jako to vyplývá z hierarchie či posloupnosti jednotlivých nástrojů územního plánování.

[58] K věcnému posouzení kasační stížnosti je v prvé řadě třeba uvést, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit z žádného právního předpisu ani z judikatury správních soudů. Skutečnost, že nárok na změnu funkčního využití pozemku není, již judikoval Nejvyšší správní soud (např. v rozsudcích ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 – 94, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 – 151). I když v rámci územního plánování nebylo přihlédnuto k požadavku stěžovatelky na změnu způsobu využití jejího pozemku na bydlení či občanskou vybavenost, nebyla a ani nemohla být bez dalšího dotčena její vlastnická práva či právo podnikat. Způsob využití pozemků v jejím vlastnictví totiž zůstal i po přijetí územního plánu stejný jako byl před jeho přijetím. Ostatně již v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „[v]*lastník pozemků není opatřením obecné povah zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno*“. Odpůrce neprovedl územním plánem změnu způsobu využití nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky, se kterou by nesouhlasila, a která by znamenala omezení v nakládání s nemovitostmi. Nejedná se o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy. Na právech stěžovatelky se v uvedeném směru nic nezměnilo; nic jí tak nebrání i nadále využívat dotčené pozemky jako doposud. Skutečnost, že stěžovatelka chce využívat pozemek k jinému účelu, sama o sobě neznamená, že se územní plán negativně promítl v její právní sféře.

[59] Nejvyšší správní soud z bodu III. 1 žaloby ověřil, že nesplnění v kasační stížnosti citovaného zadání územního plánu stěžovatelka spatřovala v tom, že územní plán vymezuje nové plochy bydlení vně zastavěného území, nevyužívá pro výstavbu plochy v intravilánu obce (jako je pozemek stěžovatelky) a nezabývá se ani minimalizací záborů ZPF. Z citace zadání územního plánu v návrhu stěžovatelka žádné jiné konkrétní důvody svědčící nezákonnosti napadeného územního plánu nedovozovala. Všechny tyto tři konkrétně namítané důvody krajský soud posoudil a jeho úvahy nejsou v této části nepřezkoumatelné. S těmito úvahami se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Odpůrce nově určené plochy k zastavění, nacházející se vně intravilánu obce, odůvodnil demografickým růstem a omezenou možností nové výstavby v zastavěném území. Krajský soud ověřil, že limitované možnosti nové výstavby v zastavěném území jsou dobře patrny z grafických příloh územního plánu, a to především z přílohy B. II. 1 – Koordinační výkres. Vymezení nových ploch pro bydlení vně zastavěného území není v rozporu se zadáním územního plánu a odůvodnění odpůrce koresponduje s grafickými přílohami územního plánu.

[60] Důvody nutnosti záborů zemědělského půdního fondu jsou z územního plánu také patrné. Krajský soud zcela správně zdůraznil, že veškerá výměra sporného pozemku je ornou půdou náležející do ZPF, a proto bylo stěžovatelkou namítané nezabývání se minimalizací záborů ZPF vzhledem k povaze jejího pozemku zcela liché. Kasační tvrzení, že vynětí jejího pozemku z ZPF by bylo méně zatěžující, stejně tak jako nesprávné věcné odůvodnění části C 6. územního plánu, v řízení před krajským soudem uplatněno nebylo, a proto nejsou tyto námitky v kasačním řízení ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustné.

[61] Stěžovatelka v návrhu nenamítala, že průjezdní úsek obcí byl prodloužen také plochami 1, 2, 11 a 15, a že pro tyto plochy nebyly přijaty žádné kompenzační či mitigační podmínky. Touto námitkou se tedy soud nemůže ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat. Z návrhu soud ověřil, že stěžovatelka v této souvislosti namítala, že územní plán nerespektuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, protože umístil plochy pro bydlení pro novou obytnou zástavbu do bezprostřední blízkosti komunikace II. třídy a prodloužil průjezdní úsek obcí. Dále namítala, že navazující stanovisko (tj. koordinované souhlasné stanovisko ze dne 23. 3. 2011) je nezákonné, neboť bylo změněno v rozporu s § 4 odst. 3 stavebního zákona.

[62] V době pořízení územního plánu platný a účinný § 47 stavebního zákona rozlišoval mezi požadavky dotčených orgánů a stanoviskem dotčených orgánů. Krajský soud i přes nepřesnou citaci v té době účinných ustanovení stavebního zákona dospěl ke správnému závěru, že tvrzené stanovisko dotčeného orgánů bylo pouhým „vyjádřením podnětu“, které nebylo pro pořizovatele závazné. Na rozdíl od stanovisek dotčených orgánů uplatňovaných v navazujících fázích procesu pořizování nejsou požadavky dotčených orgánů k návrhu zadání územního plánu pro pořizovatele ani pro orgán zadání schvalující závazné. U požadavků se nevyžaduje dohoda s dotčenými orgány. Výjimkou z pravidla je stanovisko podle § 47 odst. 3 stavebního zákona, které se, jak správně uvedl krajský soud, týká požadavku na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Nelze souhlasit ani s tvrzením, že z rozhodnutí krajského soudu není zřejmé, co považoval materiálně za nové skutečnosti ve smyslu § 47 odst. 4 stavebního zákona. Krajský soud vysvětlil, že uvedené ustanovení nelze na vyjádření požadavků silničního úřadu aplikovat. Nad rámec pak konstatoval, že zpracovatel územního plánu navrhl v reakci na požadavek správního orgánu na úseku dopravy takové řešení, které lze za takové skutečnosti materiálně považovat. Je tedy zcela zřejmé, že jde o úvahu mimo rozhodovací důvody soudu a že tímto řešením je doplnění zeleně v ploše VD 18, která bude realizována podél komunikace II. třídy tak, aby bylo zabráněno prodloužení průjezdního úseku obcí. Ostatně uvedené řešení opakovaně zmiňuje i stěžovatelka.

[63] Napadené opatření obecné povahy není v rozporu s cíly a úkoly územního plánování. S posouzením krajského soudu, který dospěl k závěru, že územní plán respektuje stávající urbanistickou strukturu a rozložení funkčních ploch, jakož i cíle a úkoly územního plánování, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[64] Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 stavebního zákona). Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Jde tedy o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem navrhovatelů a zájmem veřejným. K volbě mezi určitými typy funkčního využití pozemků jsou povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale také znalosti lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Protože však volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní, musí mít z tohoto důvodu subjekty, kterých se změna týká, možnost se k ní v procesu pořizování územně plánovací dokumentace vyjádřit.

[65] Právo „vyjádřit se“ neznamená veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil určitý pozemek jako zastavitelnou plochu, resp. provedl změnu způsobu využití pozemku. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem. Tak tomu v projednávané věci bylo, neboť odpůrce tím, že nezměnil dosavadní funkční využití pozemku stěžovatelky, tak jak navrhovala, žádným způsobem nevybočil z urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Skutečnost, že územní plán respektuje funkční areál zahradnictví, ačkoliv je stěžovatelka přesvědčena o jeho neefektivnosti, nemá za následek porušení § 18 stavebního zákona. V tomto směru nezákonnost územního plánu, resp. jeho příslušné části, nemohl způsobit toliko fakt, že bylo zvoleno jiné řešení, než stěžovatelkou navrhované, tzn. že nebylo změněno požadované funkční využití jejího pozemku.

[66] Soud se ztotožňuje i se závěrem, dle kterého tvrzení o preferování osobních zájmů MVDr. V. při vymezování ploch bydlení v územním plánu není nikterak doloženo. Vlastnictví pozemků příbuznými či samotným MVDr. V. bez dalších tvrzení a důkazů, z nichž by mohla nekorektnost postupu odpůrce v tomto směru plynout, k prokázání tvrzení stěžovatelky, nepostačují. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky vysvětlující důvody, pro které takové důkazy není schopna opatřit.

[67] Krajský soud v žádné části svého odůvodnění neopřel své rozhodovací důvody o závěr, že by majitel budov na pozemku stěžovatelky se změnou funkčního využití pozemku nesouhlasil. V souvislosti s tvrzeným porušením zásady proporcionality pouze konstatoval: „[ž]*e na rozdíl od stěžovatelky, které se do stávajícího využívání pozemku územním plánem žádným způsobem nezasahuje, „změnou využití plochy by naopak došlo k zásahu do vlastnického práva majitele budov zahradnictví; intenzita takového zásahu by byla větší; šlo by o změnu oproti setrvalému stavu, na kterou stěžovatelka předem nemohla spoléhat, vlastník pozemku nemá subjektivní právo na změnu funkčního využití plochy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, sp. zn. 1 Ao 2/2011, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51*). Dále zdůraznil, že: „*za významnou považuje také skutečnost, že proti zachování funkčního využití zahradnictví nevznesl námitku vlastník sousedního pozemku.*“ Veškerá tvrzení dovolávající se souhlasu majitele pozemku se změnou funkčního využití pozemku či jeho zpochybnění (vyjádření odpůrce a replika stěžovatelky) se tak míjí s úvahou krajského soudu.

[68] Krajský soud také uvedl, že tvrzení, dle kterého nebylo bezdůvodně vyhověno pouze stěžovatelce, není pravdivé. Ověřil, že ne všechny vznesené požadavky vlastníků pozemků byly do územního plánu zapracovány. Kupříkladu požadavek M. V. na zařazení jeho pozemku do plochy pro bydlení BI 15 byl vyslyšen pouze částečně, jak vyplývá ze záznamu z veřejného projednání návrhu územního plánu ze dne 5. 11. 2012. Plocha bydlení specifických forem (chov koní), je situována na samé hranici katastrálního území obce Machová mimo zastavěné území; je tak zřejmé, že tato plocha vybočuje z ostatních stabilizovaných či návrhových ploch dle územního plánu.

[69] Jak již bylo shora podrobně uvedeno, skutečnost, že došlo ke zpracování nového územního plánu, neznamená, že požadavku stěžovatelky muselo být vyhověno a na její straně proto mělo se změnou územního plánu přijít „právo stavět“. Žádné legitimní očekávánu ve vztahu k požadované změně ve funkčním určení pozemku stěžovatelce nesvědčí. Nedošlo-li napadeným územním plánem k tvrzenému zásahu do vlastnického práva či práva na podnikání, je otázka proporcionality bezpředmětná. U neexistujícího zásahu není dost dobře možné zkoumat, zda má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

## IV. Závěr a náklady řízení

[70] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[71] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[72] Procesně úspěšnému odpůrci, jemuž by jinak náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti náležela, Nejvyšší správní soud tuto nepřiznal, neboť obdobně jako krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že uplatňování jeho procesních práv v souvislosti s řízením o návrhu na zrušení jím vydaného opatření obecné povahy spadá do mantinelů jeho běžné úřední činnosti, jejíž náklady by neměla nést v případě procesního neúspěchu stěžovatelka (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016 – 40).

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

V Brně dne 27. července 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu