



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Věry Šimůnkové ve věci navrhovatelky **X a.s.**, se sídlem x, zastoupené Mgr. Ondřejem Krumníkem, LL.M., advokátem se sídlem U Sluncové 666/12a, 186 00 Praha 8 - Karlín, proti odpůrci **M. B.**, se sídlem Revoluční x, zastoupenému Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 24, 110 00 Praha 1, o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013/OOP – změny č. 5 územního plánu města Buštěhrad**, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 29. 10. 2013 usnesením č. 9/2013

t a k t o :

- I. **Opatření obecné povahy č. 1/2013/OOP – změna č. 5 územního plánu města Buštěhrad, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje.**
- II. **Odpůrce je povinen do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 21.456,- Kč k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Ondřeje Krumníka, LL.M.**

O d ů v o d n ě n í:

Navrhovatelka podala dne 12. 8. 2014 podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013/OOP – změny č. 5 územního plánu města Buštěhrad, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 29. 10. 2013 usnesením č. 9/2013 a účinného ode dne 30. 10. 2013 (dále jen „napadená změna územního plánu“ nebo „napadené opatření obecné povahy“, popř. „změna č. 5“) jako celku.

Navrhovatelka uvedla a výpisem z katastru nemovitostí doložila, že je vlastníkem pozemků p. č. x v k. ú. a obci Buštěhrad (dále jen „dotčené pozemky“), které se nacházejí

v území regulovaném napadeným územním plánem. Navrhovatelka poukázala na skutečnost, že dotčené pozemky zakoupila v roce 2008, kdy tyto pozemky byly zahrnuty do funkční plochy „průmyslová výroba a sklady“. Dotčené pozemky se podle územního plánu ve znění jeho změn nacházejí v Lokalitě 13, která je zkoordinována s navazujícími plochami průmyslové výroby a skladů v územním plánu sousedního města Kladno, jež společně zahrnují areál Sochorové válcovny Trineckých železáren a navazující část průmyslového komplexu. Tato lokalita je přitom i podle dnešního znění územního plánu odpůrce svou hlavní funkcí určena pro průmyslovou výrobu hromadného, továrního a velkosériového charakteru, pro výrobní a opravářské služby a pro nevýrobní služby.

Nedlouho poté, co bylo dne 4. 1. 2013 Magistrátem města Kladno, odborem výstavby, vydáno oznámení o zahájení územního řízení o vydání územního rozhodnutí na umístění stavby „Bioplynová stanice Kladno“ mj. i na dotčených pozemcích, byl ovšem zahájen překotný proces přijímání napadeného opatření obecné povahy. Pořízení změny č. 5 bylo schváleno na zasedání zastupitelstva odpůrce dne 28. 2. 2013 (odpovídající veřejná vyhláška č. j. 289/2013 byla přitom fakticky vyhotovena již 27. 2. 2013) jako bod, který byl doplněn mimo původně navrhovaný program až v průběhu zasedání. Obdobně bylo mimo původně navrhovaný program schvalováno i vydání změny č. 5 při zasedání zastupitelstva odpůrce dne 29. 10. 2013 a k nabytí účinnosti navíc došlo již dne 30. 10. 2013 vyvěšením na úřední desce odpůrce s odkazem na § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nikoliv až po uplynutí standardní lhůty 15 dnů. Změna č. 5 tak nabyla účinnosti dříve, než změna č. 4. Za těchto okolností navrhovatelka zpochybňuje údajnou hrozbu vážné újmy veřejného zájmu a domnívá se, že změna č. 5 byla přijata nikoliv z důvodu proklamované ochrany životních podmínek obyvatel města před možnou budoucí realizací problematických investičních záměrů, resp. vznikem dalších zdrojů znečištění území, ale proto, aby odpůrce zamezil povolení konkrétního stavebního záměru – bioplynové stanice Kladno.

Navrhovatelka také připomíná, že dne 27. 8. 2008 jí bylo jako stavebníkovi vydáno v návaznosti na kladné územní rozhodnutí i stavební povolení pro stavbu „Logistický park Kladno – Dřín II“ s tím, že následně jí byla z důvodu finanční náročnosti stavby opakovaně prodloužena lhůta k dokončení celé stavby do konce roku 2015. Tato stavba byla mj. povolena na pozemku p. č. x, který taktéž spadá do Lokality 13, byť navrhovatelka není jeho vlastníkem. Pokud by se nepodařilo v tomto termínu stavbu dokončit, navrhovatelka upozorňuje, že jí vznikne újma, na jejíž náhradu bude mít právo na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny a přiměřené aplikace § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“).

Navrhovatelka odcitovala rozhodující části změny č. 5, z nichž je zřejmé, že tato změna žádným způsobem neměnila grafické vymezení funkčních ploch ve městě, ale pouze pro veškeré stávající plochy s funkčním využitím „průmyslová výroba a sklady“ zavedla doplňující regulativ nepřípustného využití území pro:

„V. - všechny záměry, tj. stavby, činnosti a technologie, uvedené v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, a to zejména z hledisek možných vlivů na veřejné zdraví a vlivů na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.

VI. - všechny záměry, tj. stavby, činnosti a technologie, které nesplní podmínky hygienických limitů hluku vůči stavbám pro bydlení dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.“

Jako nové pravidlo pro uspořádání území pak změna č. 5 doplnila pravidlo:

„V. - Při projektové přípravě záměrů v území bude prokázáno splnění podmínky hygienických limitů hluku vůči stavbám pro bydlení dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a dále splnění dopravních nároků na dopravu v klidu. Prokázání splnění těchto podmínek v následných řízeních bude podmínkou přípustnosti záměrů v řešeném území.“

Navrhovatelka v první řadě namítá, že doplnění a úprava regulativů ploch pro průmyslovou výrobu a sklady provedená změnou č. 5 je v rozporu s charakteristikou území a hlavní funkcí Lokality 13. Územní plán totiž podle navrhovatelky v této lokalitě vyzdvihl její funkci jako průmyslové zóny sloužící převážně k provozu těžkého hutního průmyslu. Nelze na ni tudíž nahlížet stejně paušálně jako na ostatní plochy pro průmyslovou výrobu a sklady na území odpůrce. Lze si totiž jen stěží představit takové záměry, které by sloužily průmyslové výrobě hromadného, továrního a velkosériového charakteru, které by zároveň nebyly uvedeny v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zadruhé pak navrhovatelka považuje doplňovaný regulativ nepřipustného využití území za neurčitý, což vede k nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy pro neurčitost a nesrozumitelnost. Tato nesrozumitelnost podle navrhovatelky vzniká tím, že regulativ nepřipustného využití území byl definován kombinací odkazu na objektivně zjištělé skutečnosti dané parametry stanovenými v odkazované příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a současně slovního vyjádření tohoto regulativu za pomoci převzetí čistě subjektivních hledisek z ustanovení § 1 odst. 2 a § 2 téhož zákona. Pokud hodlal odpůrce vyjádřit nepřipustnost všech záměrů vymezených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, měl se podle navrhovatelky omezit na konstatování tohoto faktu a nekombinovat jej se subjektivními hledisky.

Změna č. 5 podle navrhovatelky také obchází principy posuzování možného vlivu staveb na životní prostředí, neboť umístění staveb vymezených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je nyní paušálně a bez dalšího na území města zapovězeno, a to absurdně i pro případ, že by ve zjišťovacím řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo shledáno, že daný stavební záměr nepodléhá posuzování podle tohoto zákona.

Co do procesní stránky, navrhovatelka také tvrdí, že při přijímání změny č. 5 nebyl dodržen zákonem stanovený postup, neboť změna č. 5 (znění označené jako č. 10-2010) schválená dne 29. 10. 2013 zastupitelstvem odpůrce se obsahově liší v textu nadpisu čl. 1.6 od návrhů změny č. 5 (znění označené jako č. 05-2010), uveřejněných na internetových stránkách (elektronické úřední desce) odpůrce dne 15. 5. 2013 a 1. 7. 2013, aniž by zastupitelstvo odpůrce o takovéto změně zákonem stanoveným postupem rozhodlo.

Dále navrhovatelka namítá nepřiměřenost širokého vymezení nepřipustných záměrů daného odkazem na přílohu č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a na diskriminační povahu takového regulativu ve vztahu k navrhovatelce, neboť přijatá změna nejen že odporuje funkci plochy pro průmyslovou výrobu a sklady, ale ani nerespektuje historické souvislosti Lokality č. 13, která je k průmyslové výrobě využívána již mnoho desetiletí (od roku 1982 je zde v provozu na pozemcích sousedících s dotčenými pozemky válcovna se současnou výrobní kapacitou cca 275 000 tun ročně). Přijaté drastické omezení rozvoje průmyslové výroby v této lokalitě je podle navrhovatelky jednak v rozporu

s povinností odpůrce sledovat hospodářský potenciál rozvoje města (18 odst. 2 stavebního zákona), jednak v rozporu s prioritami územního plánování a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), z nichž se podává povinnost vytvářet pomocí nástrojů územního plánování podmínky pro vyvážený rozvoj Středočeského kraje, založený mj. na stabilním hospodářském rozvoji a udržení sociální soudržnosti obyvatel kraje. Navrhovatelka namítá, že v době koupě dotčených pozemků nemohla ani při dodržení rozumné míry obezřetnosti nastalou změnu předvídat a svědčí jí proto legitimní očekávání možnosti využívat pozemky stejným způsobem jako v okamžiku nabytí. Protože možnost užívání dotčených pozemků je imanentním předpokladem provozování stávající podnikatelské činnosti navrhovatelky, došlo též k zásahu do jejího práva svobodně podnikat. Z hlediska § 18 odst. 2 stavebního zákona měl a má odpůrce usilovat o dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území formou koordinace těchto zájmů. V aktuálním případě však podle navrhovatelky odpůrce nepřiměřeně upřednostnil zájmy veřejné nad jejím soukromým zájmem. V podmínkách demokratického právního státu přitom nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny a vůle většiny nemůže zasáhnout do elementárních práv menšiny. Zásah do vlastnického práva jako jednoho z nejvýznamnějších lidských práv lze podle navrhovatelky připustit pouze ve výjimečných a racionálně velmi přesvědčivě podložených případech, přičemž na podmínky takových zásahů musí být kladeny přísné restriktivní požadavky. Zásah provedený změnou č. 5 nuceně omezuje vlastnické právo navrhovatelky bez poskytnutí náhrady a již proto by měl být pro rozpor s čl. 11 odst. 4 Listiny zrušen. Navrhovatelka také považuje za nepřipustnou pouze omezující povahu přijatého regulativu, neboť regulace v územním plánu by měla naopak co nejméně bránit přirozenému vývoji územního celku a naopak jej stanovením vhodných a přiměřených kritérií posilovat. Navrhovatelka též poukázala na fakt, že územně plánovací regulace přijímaná v samostatné působnosti obce nemůže být bezbřehá, neboť musí respektovat omezení plynoucí z ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob) a také princip subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců, z něž plyne nepřipustnost znemožnění legálního typu ekonomické či stavební aktivity, který je za srovnatelných podmínek jinde na území ČR běžně provozován a připuštěn. Pokud citelnost přijatého zásahu přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu [v těchto souvislostech navrhovatelka odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS, a rozsudky NSS ze dne 16. 7. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-128, a ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88].

Navrhovatelka má také za to, že rozhodnutí o jejích námitkách nebylo odpůrcem řádně odůvodněno a že se odpůrce se všemi jejími námitkami nevypořádal. Poukázala na to, že námitky kromě ní podalo dalších sedm obchodních společností, přičemž čtyři z nich (Městský podnik služeb Kladno, spol. s r.o., TŘINECKÉ ŽELEZÁRNY, a.s., Sochorová válcovna TŽ, a.s. a x) je podrobně zdůvodnily. Odpůrce žádné z námitek nevyhověl a ve všech případech použil téměř totožné paušální odůvodnění, jež se vůbec nezabývá vznesenými námitkami a pouze argumentuje nepřipustností znehodnocování životních podmínek obyvatel města Buštěhrad dalšími investičními záměry a tím, že územní plán jako nástroj k regulaci využití území vydávaný politickou reprezentací města volenou ve čtyřletých volebních cyklech nemá povahu veřejného slibu, že taková regulace zůstane zachována natrvalo, čehož si podatel námitek i přes případné legitimní očekávání musí být vědom. K tomu navrhovatelka namítá, že byť má odpůrce právo na samosprávu, musí mít v případě přijetí takto silné regulace obzvláště závažný důvod, přičemž takovým důvodem nemůže být samo o sobě pouze politické rozhodnutí aktuální většiny v zastupitelstvu odpůrce nepřipustit na svém území

žádný záměr zmiňovaný v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Právo stanovit pravidla pro umístování staveb nemůže být realizováno způsobem kategorickým, nepodmíněným a znemožňujícím v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně životního prostředí, neboť míra přísnosti regulace musí odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že zvolené slovní vymezení nepřipustného využití ploch pro průmyslovou výrobu a sklady nepovažuje za nepřezkoumatelné. Zvolenou formulací byly zřetelně za nepřipustné označeny veškeré záměry uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; následující věta (dle navrhovatelky subjektivní vymezení) pak pouze takové záměry popisuje v souladu s ustanovením § 1 odst. 2 téhož zákona jako záměry, „jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí“. Ostatně na stejné interpretaci je postavena i navazující argumentace navrhovatelky. Navrhovatelka také nenabízí jinou výkladovou variantu. Kromě toho je třeba výrok změny č. 5 interpretovat v souladu s důvody jeho přijetí a s cílem a účelem této změny, jímž bylo na nezbytně nutnou dobu vyloučit na území odpůrce realizaci takových záměrů, jež by ještě více zatížily životní prostředí a omezily obytně rezidenční charakter města. Dotčené plochy pro průmyslovou výrobu a sklady totiž byly vymezeny před 1. 5. 2004, tj. v době, kdy ještě nenabyl účinnosti stavební zákon a kdy ani zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ještě neupravoval posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, tudíž nedošlo k jakémukoliv posouzení s tím spjatých vlivů na životní prostředí, zejména pak nebylo provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů jednotlivých záměrů v průmyslové zóně Kladno-východ se záměry v průmyslové zóně na území odpůrce. Takové vyhodnocení bude možné až při zpracování nového územního plánu města. Navrhovatelka tento účel přijaté regulace pomíjí a snaží se namísto toho účelovým výkladem dílčích pasáží ad absurdum zpochybnit jeho zákonnost, s čímž však odpůrce nesouhlasí.

Odpůrce také namítá, že cílem a účelem přijaté změny č. 5 nebylo zamezit výstavbě jediného konkrétního záměru, jak tvrdí navrhovatelka, ale zamezit dalšímu zatížení prostředí města Buštěhrad, které již bylo v důsledku dlouhodobého průmyslového provozu poškozeno do té míry, že další negativní dopady, byť jen na jeho jednotlivé složky, by byly v rozporu se zamýšleným rozvojem města. Odpůrce také poukazuje na zadání změny č. 5, z něhož plyne, že v průběhu 5 let se počet obyvatel města zdvojnásobil, přičemž zástavba rodinných domů je od průmyslové zóny vzdálena pouhých 400 metrů. Město je přitom sevřeno dvěma velkými aglomeracemi, Kladnem a Prahou, které mají zřetelný vliv na životní podmínky obyvatel města. V průmyslové zóně Kladno-východ přitom geometrickou řadou narůstají investiční záměry (např. v květnu 2014 nově otevřená obalovna asfaltových směsí aj.), město je zatíženo osobní dopravou na komunikaci I/61 (16.000 vozů denně, což vede k překračování hlukových a hygienických norem), ale i nákladní dopravou směřující do průmyslové zóny, západní část města je zatížena hlukem z letecké dopravy a dalším potenciálním zdrojem zátěže je i tzv. buštěhradská halda. V uplynulém období tedy došlo ke změně podmínek a je třeba se nově zabývat otázkou budoucího rozvoje města v horizontu příštích 10 až 15 let, přičemž dominujícím prvkem bude s ohledem na požadavky občanů (např. petice proti záměru výstavby bioplynové stanice) a na jednoznačnou deklaraci zastupitelstva města ochrana životního prostředí a minimalizace dopadů průmyslových investic na život obyvatel, tj. zvýšený akcent na rezidenční charakter města. Z tohoto hlediska přitom nelze dosavadní územně plánovací dokumentaci považovat za dostatečnou záruku příznivého rozvoje území. Odpůrce proto v rámci své samostatné působnosti přijal změnu č. 5, a to podle svého přesvědčení plně v souladu se zákonnými i ústavními předpisy.

Pokud navrhovatelka cituje judikaturu NSS, opomíjí, že ta vznikla na základě zcela jiného skutkového stavu. S ohledem na současný stav, kdy je životní prostředí města zatíženo

již nad únosnou míru, považuje odpůrce zásah do vlastnického práva navrhovatelky za legitimní a dostatečně vyvážený veřejným zájmem na ochraně životního prostředí v kontextu zamýšleného rozvoje území města. V této souvislosti odpůrce poukázal na bod 53 rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, č. 2710/2012 Sb. NSS, v němž bylo konstatováno, že je právem obce rozhodnout, jaký charakter má její území mít, a v tomto směru je pro obec v zásadě jediným nástrojem územní plán a jeho změny. V použití tohoto nástroje k reakci na konkrétní problém proto nelze shledávat nezákonnost, ledaže jde o účelový postup, kdy je např. přijatá změna šikanózně namířena výlučně a adresně proti jednomu subjektu. V tomto směru odpůrce poukazuje na obecnou povahu přijaté regulace dopadající na všechny stávající a návrhové plochy pro průmyslovou výrobu a sklady, tj. nejen na záměr bioplynové stanice. Tato regulace sice omezí využitelnost ploch pro průmyslovou výrobu a sklady, avšak jejich využití v souladu s jejich určením znemožněno nebude, přičemž toto omezení je činěno ve veřejném zájmu, tak jak byl shora vysvětlen. Odpůrce přitom také upozornil na skutečnost, bioplynová stanice vůbec nebyla umístěna na pozemky zahrnuté do Lokality 13.

K námitce směřující proti účinnosti změny č. 5 již ke dni vyvěšení, tj. ke dni 30. 10. 2013, odpůrce podotkl, že bioplynová stanice byla pravomocně umístěna teprve v červnu 2014, tj. až o několik měsíců později. Rozhodnutí o postupu podle § 173 odst. 1 věty třetí správního řádu tedy nebylo účelovým postupem a bylo přijato s tím, že s ohledem na chráněný veřejný zájem není vhodné účinky přijaté změny jakkoliv odkládat. Případné pochybení při tomto postupu by však stejně nemělo vliv na zákonnost opatření obecné povahy jako takového. Pokud pak navrhovatelka zmiňuje formální úpravu nadpisu v textu změny č. 5, ta podle odpůrce nemá vliv na výrok změny č. 5. Za nepřipadné a nekonkrétní odpůrce považuje i zmínky o překotném přijímání změny č. 5 v zastupitelstvu města. Navrhovatelka v tomto směru ostatně ani neuvádí, jaká zákonná ustanovení tím měla být porušena.

Za nesprávnou konečně odpůrce považuje i námitku navrhovatelky stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Argumentaci považuje za nekonkrétní, když neuvádí, která konkrétní námitka měla zůstat nevypořádána. Navíc podle odpůrce je nutno judikaturu NSS vykládat tak, že je třeba vypořádat podstatu argumentace v námitkách, nikoliv každý dílčí argument v nich obsažený. Podstata námitky vypořádána byla a fakt, že shodná argumentace byla použita i v případě obdobných námitek dalších subjektů, na dostatečnosti odůvodnění nic změnit nemůže. Konečně otázka případného odškodnění navrhovatelky v souvislosti s jejím záměrem výstavby logistického parku Kladno – Dříň II není vůbec předmětem tohoto řízení, v němž se podle odpůrce soud zabývá toliko zákonností napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce proto navrhl zamítnutí návrhu.

Navrhovatelka v replice připomenula, že rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, č. 2710/2012 Sb. NSS., jímž odpůrkyně argumentuje, se týkal případu, kdy došlo k omezení možnosti výstavby u omezeného okruhu stavebních záměrů. Změnou č. 5 však došlo k paušálnímu vyloučení velmi širokého spektra stavebních záměrů vyjmenovaných v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pro veškeré plochy s funkčním využitím „průmyslová výroba a sklady“, a to aniž by byla vzata do úvahy specifická funkce Lokality 13.

V průběhu jednání účastníci v zásadě zopakovali svá dosavadní stanoviska, odpůrce navíc doplnil, že počet obyvatel města dále roste a že stávající stav, kdy dosavadní územní plán na podstatných plochách města připouští průmyslovou výstavbu v zásadě bez omezení, je vnímán jako neudržitelný, zejména když se aktuálně objevují nové záměry problematické z hlediska ochrany životního prostředí. Proto bylo přistoupeno k přijetí změny č. 5, která stanoví pro takové záměry stop stav, který má dát městu časový prostor pro zpracování nového územního plánu, o čemž se již jedná, byť formální kroky dosud podniknuty nebyly.

Jedná se tedy pouze o dočasnou úpravu, když odpůrce předpokládá, že v nejbližších měsících, maximálně letech přistoupí ke zpracování moderněji pojatého územního plánu.

Krajský soud v Praze nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle § 101 odst. 1 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.* Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34).

Územní plán se v souladu s ustanovením § 43 odst. 5 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán byl schválen zastupitelstvem odpůrkyně dne 29. 10. 2013 a následujícího dne bylo vydání změny č. 5 oznámeno vyhláškou vyvěšenou na úřední desce odpůrce v období od 30. 10. 2013 do 15. 11. 2013 s tím, že účinnosti nabývá již dnem vyvěšení „z důvodu hrozící vážné újmy veřejnému zájmu v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu“. Navrhovatelé činí spornou otázku, zda toto zkrácení lhůty pro nabytí účinnosti změny č. 5, bylo odůvodněné konkrétními okolnostmi případu. V tomto směru však soud musí konstatovat, že i kdyby hrozící vážnou újmu veřejnému zájmu soud neshledal, jediným důsledkem tohoto zjištění by byl závěr, že napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti standardním způsobem uplynutím 15 dnů od jeho vyvěšení, tj. dnem 14. listopadu 2013. Na zákonnost a správnost výroku změny č. 5 by však toto zjištění dopad nemělo. Existence a účinnost změny č. 5 tudíž zpochybněna nebyla. Navrhovatelka je, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí (LV x pro k. ú. a obec Buštěhrad) a grafické části územního plánu města Buštěhrad, vlastníkem dotčených pozemků a současně i logickým způsobem argumentuje, že změnou č. 5 byla zkrácena na svých právech k dotčeným pozemkům. Navrhovatelka tedy je v souladu s § 101a odst. 1 zákona s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelka požaduje zrušení napadeného opatření obecné povahy (změny č. 5) jako celku, je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu. Návrh byl také podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené

opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Nejdříve se soud zabýval procesní námitkou zastupitelstvem neschválené změny, k níž mělo v napadeném opatření obecné povahy dojít mezi zněními 05-2010 a 10-2010. Navrhovatelka v tomto směru vylicila, že změna měla podobu změny nadpisu čl. 1.6, v němž zůstal zachován text „Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“ a byla vymazána navazující část vypočítávající a blíže specifikující jednotlivé typy využití (přípustné, nepřípustné, podmíněně přípustné). Taková změna však s ohledem na popisnou povahu nadpisu a zachování vlastního obsahu textu v dané části je naprosto nepodstatnou úpravou, která není způsobilá mít dopad na zákonnost a správnost napadeného opatření obecné povahy. Již z tohoto důvodu nemůže být tento bod návrhu důvodný.

Soud nepovažuje doplněný regulativ ani za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Tento regulativ jednoznačně zapovídá umístění jakýchkoliv záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které by mohly závažně ovlivnit životní prostředí, přičemž dále je pouze pro upřesnění (parafrází zákonného vymezení) podrobně specifikováno, jaké vlivy je třeba považovat za vlivy na životní prostředí. Byť odpůrce tvrdí, že zákaz směřuje na veškeré záměry uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, formulace použitá ve výroku změny č. 5 tento výčet doplňuje kumulativní podmínkou podmiňující takový zákaz tím, že u takových vlivů nelze vyloučit závažný vliv na životní prostředí.

V tomto směru je třeba poukázat na úpravu zakotvenou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, která i v rámci přílohy č. 1 rozlišuje dvě kategorie záměrů, z nichž pouze v případě kategorie I se významný vliv na životní prostředí předpokládá, zatímco v případě kategorie II je možný vliv na životní prostředí předmětem povinného zjišťovacího řízení. Možnost významného vlivu na životní prostředí je předmětem odborného zkoumání a výsledkem zjišťovacího řízení je rozřazení záměrů zařazených do kategorie II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na ty, které významný vliv na životní prostředí mít skutečně mohou a na ty, u nichž lze významný vliv na životní prostředí s ohledem na jejich konkrétní charakteristiky a umístění vyloučit.

Z tohoto hlediska z žádné části odůvodnění změny č. 5 neplyne, že by přijatý zákaz mířil na jakékoliv záměry uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bez rozlišení. Samotný text výroku naopak tento zákaz směřuje pouze na ty s významným vlivem, přičemž s ohledem na užití odkazu na zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je namístě i přes formulační odchylku rozumět možným závažným ovlivněním životního prostředí rozumět právě z odborného posouzení ve zjišťovacím řízení vzešlý závěr o možném významném vlivu záměru na životní prostředí. S ohledem na přijatý text změny č. 5 proto závěr vyslovený ve zjišťovacím řízení bude současně i závazným vyřešením otázky, zda záměr odporuje či neodporuje územnímu plánu města Buštěhrad. Z toho také plyne odpověď na námitku navrhovatele, že takto definovaný regulativ nahrazuje řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Regulativ jej totiž nahrazuje pouze v části vlastního posuzování záměrů (zde se odpůrce rozhodl bez dalšího vyloučit

realizaci veškerých záměrů, u nichž nelze a priori – s přihlédnutím k odbornému posouzení této problematiky – závažné vlivy na životní prostředí vyloučit), ne však v části případného zjišťovacího řízení. Takový postup přitom není a priori nezákonný, jak plyne z judikatury NSS, konkrétně z rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011-261, (dosud nepublikován; odst. 61 a 63), kde bylo v návaznosti na předchozí nález Ústavního soudu ČR ve vztahu k ZÚR konstatováno: „(...) Pokud mají být naplněny cíle územního plánování zakotvené ve výše citovaném § 18 stavebního zákona, musí mít kraj při přijímání územně plánovací dokumentace možnost zohlednit specifika svého území oproti jiným částem republiky. Zvláštními zákony je určena minimální míra ochrany jednotlivých zájmů, kterou kraj v rámci územního plánování nemůže snížit. Dospěje-li však k závěru, že zvláštní podmínky jeho území vyžadují intenzivnější ochranu, může přijmout pro ochranu hodnot chráněných zvláštními zákony přísnější kritéria. Nutnou součástí rozhodnutí kraje pro zpřísnění ochrany určitého zájmu nad zákonem stanovený rámec je přesvědčivé odůvodnění, ze kterého je zřejmé, v čem spočívá ojedinelost podmínek v daném území a z jakých důvodů nelze předpokládat, že zákonem stanovená míra ochrany zájmů by byla dostatečná. Při plném respektování práva na samosprávu kraje a z toho vyplývajících oprávnění, včetně aktivity v oblasti územního plánování, platí, že regulace provedená v ZÚR za účelem ochrany území kraje nesmí být diskriminační, svévolná a zjevně nepřiměřená, tj. neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny. (...) Kraj je tedy za výše uvedených podmínek oprávněn provést nástroji územního plánování regulaci určitých aktivit na jeho území, a to i nad rámec zákona, který chrání stejné hodnoty na základě veřejného zájmu. Jedná se o výsledek poměrování zájmů kraje a jeho obyvatel či právnických osob zde sídlících. Pokud kraj uvede závažné důvody svědčící pro upřednostnění určitého zájmu, úměrně dle této závažnosti může být omezen jiný zájem. Při akceptování tohoto pravidla je tedy možno zcela omezit jinak legální aktivitu na území kraje pouze v případě výjimečně vysoké míry potřeby ochrany jiného zájmu, jinými slovy, pokud je v ZÚR omezována určitá činnost na minimum či zcela, musí to být na druhé straně odůvodněno vysokým ohrožením či nebezpečím zániku hodnot, v jejichž prospěch je zasahováno.“

Tyto citované zásady se přitom podle Krajského soudu v Praze obdobnou měrou prosadí i v případě územně plánovací dokumentace přijímané na obecní úrovni. Odpůrce se tudíž tím, že změnou č. 5 fakticky předešel pro případ záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, u nichž významný vliv na životní prostředí ani na základě výsledků eventuálního zjišťovacího řízení nelze vyloučit, provedení posouzení vlivů záměrů na životní prostředí a navržení konkrétních limitů a podmínek pro jejich realizaci tak, aby zjištěné vlivy byly minimalizovány či kompenzovány, a přímo realizaci takových záměrů vyloučil, nedostal do rozporu se zákonem. Jinou otázkou ovšem je, zda takové řešení bylo řádně odůvodněno a zda takové řešení obстоjí.

Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, soud ve správním spise ověřil, že navrhovatelka v příslušné lhůtě podala proti návrhu změny č. 5 obsáhlé námitky formulované do značné míry obdobně jako aktuální návrh na zrušení opatření obecné povahy. Námitce navrhovatelky stejně jako námitkám vzneseným dalšími osmi subjekty (např. společností TRINECKÉ ŽELEZÁRNY, a.s., Městským podnikem služeb Kladno, spol. s r.o. nebo společností STROJÍRENSKÝ VĚDECKOTECHNICKÝ PARK s.r.o.) nebylo vyhověno za použití v převážné míře identické argumentace. Konkrétně bylo uvedeno, že „Změna č. 5 nespecifikuje žádnou Lokalitu 13 či pozemky ve vlastnictví podatele námitky (...) ale řeší úpravu regulativů funkčního využití území „PRŮMYSLOVÁ VÝROBA A SKLADY“, a to s platností pro celé území města Buštěhrad, bez rozlišení, zda se jedná o plochu zastavěného území (stav) nebo zastavitelnou plochu (návrh). Podatel brojí proti omezení jeho vlastnického práva spočívající ve zúžení rozsahu regulace možností

nakládání s vlastními pozemky či na sousedním pozemku. Právě však na základě požadavků zadání změny č. 5, schválené Zastupitelstvem města Buštěhrad usnesením č. 4/2013 ze dne 24. 4. 2013, byla právě tato regulace hlavním důvodem pořízení změny č. 5, jak o ní bylo z vlastního podnětu rozhodnuto usnesením č. 2/2013 Zastupitelstva města Buštěhrad ze dne 28. 2. 2013. Při odůvodnění zúžení regulace využití území funkční plochy „Průmyslová výroba a sklady“ je třeba zmínit historické souvislosti, které v námitce zazněly. ÚPM Buštěhrad byl schválen společně s vyhláškou města Buštěhrad č. 2/2005 o závazné části ÚPM Buštěhrad dne 30. března 2005 usnesením Zastupitelstva města Buštěhrad č. 1/2005. Tvorba této ÚPD probíhala v letech 2003 až 2004, tedy ještě za starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. platného do 31. 12. 2006 a bez posouzení jeho vlivů na životní prostředí, tzv. posouzení SEA, které bylo pro tento typ ÚPD povinné až od 1. 5. 2004 novelou zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Podmínky funkčního využití a prostorového využití, tzv. regulativy, byly proto pro plochu s funkčním využitím „Průmyslová výroba a sklady“ značně volné, poplatné době svého vzniku, kdy město Buštěhrad ze setrvačnosti bylo považováno za „ubytovnu“ převážně pracujících v průmyslových podnicích Kladenska, bez toho aniž by byly podrobeny posouzení SEA. Do této urbanistické koncepce nevnesla nic nového ani změna č. 1 ÚPM Buštěhrad, účinná dne 26. 12. 2008, která v lokalitě 13 navíc sjednotila regulativy ÚPM Buštěhrad pro plochu „Průmyslová výroba a sklady“ s tehdy platnými regulativy ÚPM Kladno. To se ovšem týkalo pouze lokality 13, vymezené změnou č. 1 ÚPM Buštěhrad, nikoliv všech ploch s tímto funkčním využitím. Sjednocené regulativy v lokalitě 13 však také neprošly posouzením SEA, protože při projednávání návrhu zadání změny č. 1 ÚPM Buštěhrad neuplatnil v koordinovaném stanovisku čj. 00296/2008/KUKS ze dne 28. 1. 2008 Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí, jako orgán posuzování vlivů na životní prostředí požadavek na jeho zpracování. Následné změny č. 2 až 4 úpravu regulativů plochy „Průmyslová výroba a sklady“ neřešily, i když došlo k výrazné bytové výstavbě. Ve srovnání se stavem před 5 lety, kdy mělo město Buštěhrad 1500 obyvatel, má nyní 2800 obyvatel. Zástavba rodinnými domy je přitom aktuálně vzdálena od průmyslové zóny pouhých 400 m. S ohledem na tyto skutečnosti bylo zřejmé, že poměry v území města Buštěhrad a jeho blízkém okolí se v porovnání s podmínkami, při kterých byl přijat stávající ÚPM výrazně změnil. Životní prostředí je negativně ovlivňováno již řadou existujících zdrojů znečištění, přičemž nadále nelze vyloučit realizaci aktivit a záměrů, které by mohly představovat další zdroje znečištění území města Buštěhrad. Zastupitelstvo města Buštěhrad se zabývalo otázkou rozvoje města Buštěhrad v horizontu příštích deseti až patnácti let, ve kterém bude dominujícím prvkem ochrana životního prostředí a minimalizace dopadů investic průmyslového charakteru na život obyvatel města a rozhodlo se z vlastního podnětu iniciovat pořízení změny č. 5, která by řešila požadavky na rozvoj území, vycházejí z potřeby města a jeho občanů (viz např. petice proti záměru výstavby bioplynové stanice Kladno). Z tohoto pohledu je nepřijatelné nadále znehodnocovat životní podmínky obyvatel města Buštěhrad dalšími investičními záměry, které by mohly být realizovány dle regulativů plochy s funkčním využitím „Průmyslová výroba a sklady“ stanovených závaznou částí ÚPM Buštěhrad, příp. změnou č. 1 v lokalitě 13. Změna č. 5 stanovuje jednoznačně, které záměry jsou v ploše „Průmyslová výroba a sklady“ nepřijatelné, resp. za jakých podmínek jsou ještě únosné, a to s použitím zákona č. 100/2001 Sb. a jeho přílohy č. 1, toto nelze považovat za vymezení neurčité či nesrozumitelné, které by mohlo vést k případnému zrušení změny č. 5 pro nepřezkoumatelnost. Regulativy změny č. 5 srozumitelně stanovují diverzifikaci přípustných stavebních záměrů, které neohroží životní prostředí a veřejné zdraví obyvatel Buštěhradu. Změna č. 5 nemá diskriminační charakter, protože není zaměřena na lokalitu 13 ani na konkrétní pozemky, ale na celé území města Buštěhrad. Změna č. 5 není retroaktivní, a proto se nedotkne práv nabytých na základě pravomocných a platných územních rozhodnutí nebo

stavebních povolení, popř. obdobných rozhodnutí, před její účinností. Soulad změny č. 5 se ZÚR Středočeského kraje byl posouzen bez upozornění na nedostatky Krajským úřadem Středočeského kraje podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Změna č. 5 je zpracována v souladu s cíly a úkoly územního plánování a jako jeden z nástrojů územního plánování umožňuje stanovit podmínky plošného a prostorového uspořádání území a ochrany jeho hodnot, jak bylo požadováno v jejím zadání. Územní plán a jeho regulativy nepředstavují jednorázově zpracovanou ÚPD, která by nemohla doznat pozdějších změn v průběhu jejího uplatňování, neboť přímo § 5 odst. 6 stavebního zákona ukládá obcím povinnost soustavně sledovat uplatňování ÚPD a vyhodnocovat je podle tohoto zákona, a dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla ÚPD vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné ÚPD. Město Buštěhrad usoudilo, že došlo ke změně podmínek, za kterých byl v roce 2005 ÚPM Buštěhrad schválen, a proto rozhodlo svým zastupitelstvem o pořízení jeho změny č. 5 a následně schválením zadání změny č. 5 stanovilo její hlavní cíle a požadavky na zpracování, které byly v návrhu změny č. 5 naplněny. Podatel jako dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona si i přes legitimní očekávání možného budoucího využití svých pozemků či staveb dle platného územního plánu musí být vědoma, že územní plán je nástroj k regulaci využití území vydávaný politickou reprezentací města volenou ve čtyřletých cyklech, a jako opatření obecné povahy nemá povahu veřejného slibu podateli, že tak zůstane natrvalo.

Jak je z uvedeného zřejmé, vypořádání námitek navrhovatelky bylo komplexní a důkladné a v zásadě se shoduje s textem aktuálního vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V situaci, kdy navrhovatelka podrobněji nevysvětluje, na které její argumenty nemělo být reagováno, musí soud konstatovat, že vypořádání jejích námitek nepřezkoumatelným není. Přitom je nutno připomenout, že eventuelní nesprávnost argumentace ještě nezakládá její nepřezkoumatelnost.

Je tedy třeba se zabývat hlavní námitkou navrhovatelky, která dovozuje nepřiměřenost nově přijatého omezujícího regulativu z hlediska zásahu do vlastnického práva navrhovatelky a do jejího práva na podnikání, tedy námitkou proporcionality. Ve vztahu k otázce přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je třeba nejprve upozornit na související klíčová východiska konstantní judikatury NSS, plynoucí předně z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Podle NSS je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnických (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka nebo v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady.“

Na druhou stranu však úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické podmínky konkrétní obce. V procesu územní regulace je třeba vyvažovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území, spočívající v rovnovážném vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, jakož i ekonomický rozvoj a soudržnost místní komunity (srov. též závěry NSS uvedené v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42). Jak NSS ve své judikatuře v této souvislosti dále zdůraznil, v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané

proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103).

Do procesu hodnocení proporcionality řešení přijatého územním plánem naopak nevstupuje otázka náhrady za omezení vlastnického práva. V usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, byly vysloveny následující právní věty:

„V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“

V návaznosti na předchozí východiska je třeba v první řadě konstatovat, že cíl vytčený zastupitelstvem obce v podobě minimalizace dalšího zatížení území města výstavbou záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, a podmínění další takové výstavby předchozím prověřením územního plánu v procesu vyhodnocení vlivů koncepce na udržitelný rozvoj území (dále jen „SEA“) je nepochybně cílem spadajícím do pravomoci zastupitelstva a tento cíl je opřen i o legitimní a o zákonné potřeby nastavit rovnováhu mezi rezidenční funkcí města a mezi potřebou zajistit jeho hospodářský rozvoj, a to v návaznosti na odborné posouzení těchto otázek. Jde v zásadě o snahu odpůrce realizovat základní cíl územního plánování, jenž ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona spočívá ve vyvážení tří pilířů územního plánování: 1) příznivého životního prostředí, 2) hospodářského rozvoje území a 3) soudržnosti společenství obyvatel území. Jak plyne z vyjádření odpůrce, odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky a odůvodnění změny č. 5, odpůrce má za to, že v minulém období byl upřednostňován hospodářský rozvoj města, a to na úkor jeho rezidenčních kvalit daných zejména úrovní ochrany životního prostředí.

V rámci hodnocení proporcionality (tj. algoritmu založeného na posouzení otázek: 1/ zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2/ zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a 3/ zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i 4/ zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; a konečně 5/ zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli) považuje soud za nepochybné, že změna č. 5 umožňuje dosažení sledovaného cíle, neboť je zjevně schopna zabránit realizaci dalších záměrů, jež by vytvářely tlak na snížení kvality životního prostředí ve městě, a to až do doby přijetí další změny územního plánu, jež by podmínky zastavitelnosti území stavbami pro průmysl a skladování nově definovala. Přijetí změny č. 5 také logicky souvisí se snahou o snížení či zbrzdění dalšího rozšiřování provozů, jež by mohly zhoršovat kvalitu životního prostředí ve městě, neboť při snaze limitovat výstavbu nových záměrů tohoto typu je právě změna územně plánovací dokumentace funkčním nástrojem k dosažení takového cíle.

Na druhou stranu je však zjevné, že téhož výsledku lze dosáhnout i jiným nástrojem v podobě vyhlášení stavební uzávěry podle ustanovení § 97 až § 99 stavebního zákona, již lze

omezit nebo zakázat stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území po dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě i vymežit podmínky pro povolení výjimek z takového zákazu či omezení. Přitom při hodnocení, zda právě zvolená cesta formou změny územního plánu je tou variantou, která dotčené subjekty včetně navrhovatelky omezuje nejméně (4. krok algoritmu), se ukazuje, že tomu tak není. Zakotvení absolutního zákazu umísťování jakýchkoliv záměrů, které jsou uvedeny v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a u nichž významný vliv na životní prostředí ani na základě výsledků zjišťovacího řízení nelze vyloučit, představuje časově neomezený zásah do práv vlastníků pozemků v plochách pro průmyslovou výrobu a služby, který navíc nedává ani prostor pro zvážení specifík toho kterého záměru, ať již plynoucí z jeho druhových charakteristik (mezi záměry podléhající tomuto zakazu totiž spadají např. i novostavby, rozšiřování a přeložky silnic všech tříd a místních komunikací I. a II. třídy, popř. novostavby, rekonstrukce, elektrizace nebo modernizace železničních drah – tedy i podnikových vleček – viz položky 9.1 a 9.2 přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí) nebo z pouze dílčí povahy těchto záměrů [podle § 4 odst. 1 písm. b) a c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zjišťovacímu řízení podléhají i změny záměrů uvedených v příloze č. 1, pokud se významně mění jejich technologie, řízení provozu nebo způsob užívání]. Tvrzení odpůrce o tom, že se o přijetí nového územního plánu již diskutuje a že tedy lze očekávat zahájení tohoto procesu v dohledné době, nepředstavuje pro navrhovatelku žádnou záruku toho, že tomu tak v dohledné době skutečně bude. Pokud by při utváření vůle odpůrce v zastupitelstvu převážil názor, že změnou č. 5 přijatý stav je vlastně vyhovující a není třeba kamkoliv spěchat, navrhovatelka by postrádala jakýkoliv nástroj právní ochrany, snad s výjimkou opakovaného návrhu na zrušení změny č. 5, kdy by ovšem odpůrce mohl tvrdit opět, že se na přijetí nového územního plánu pracuje, popř. že již samotné řízení započalo. Po uplynutí tříleté lhůty od nabytí účinnosti změny č. 5 by však odpůrci nic nebránilo již zahájený proces bez dalšího ukončit, aniž by se navrhovatelka mohla dále domoci ochrany svých práv.

Jestliže odpůrce argumentuje tím, že dosavadní územně plánovací dokumentace neprošla posouzením SEA a že v území došlo k podstatným změnám v podobě výrazného posílení rezidenční funkce města, což s sebou přináší potřebu nově koncipovat územní plán města tak, aby byly lépe vyváženy jednotlivé cíle územního plánování, je z hlediska práv osob jako je navrhovatelka rozhodně šetrnějším opatřením stavební uzávěra, která v sobě má jednoznačně integrován prvek dočasnosti. Navíc tato dočasnost je provázána s konkrétním procesem pořizování změny (resp. nového) územního plánu, tudíž umožňuje dotčeným subjektům lépe předvídat délku časového trvání takového omezení. Konečně takové opatření obecné povahy umožňuje v důvodných případech rozhodnout i o udělení výjimky z takové omezující regulace, což zejména v situaci extrémní šíře přijatého omezení (jako v aktuálním případě) může být také důležité, zejména ve vztahu k záměrům, které sice mohou mít významný vliv na životní prostředí, ale jeví se, že půjde o vliv pozitivní (např. právě změna technologie již fungujícího provozu). V této situaci nelze opominout, že stavební zákon ve svém ustanovení § 188 odst. 1 ve své podstatě vyžaduje, aby obce přijaly nejpozději do konce roku 2020 (dříve však byl stanoven rok 2015) nové územní plány právě podle stavebního zákona, tudíž odpůrce se tak jako tak přijetí nového územního plánu, který nejspíše bude předmětem posouzení SEA, nevyhne (ovšem stále v rámci poměrně značného časového horizontu) a i s ohledem na jím vyslovený závěr o zásadní změně podmínek v území bylo plně na místě, aby v tomto směru rozhodl o pořízení nového uceleného územního plánu, v němž by došlo právě ke komplexnímu odbornému vyhodnocení územních podmínek a následně ke stanovení budoucího směřování města. Právě takové usnesení zastupitelstva by bylo podkladem pro přijetí stavební uzávěry (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona). Stejným způsobem se nicméně nabízela možnost vyhlásit stavební uzávěru alespoň na základě rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny č. 5 a ve změně č. 5 se zabývat otázkou vlivů

vymezených průmyslových ploch na životní prostředí komplexněji, včetně vyvolání procesu SEA. I pro případ, že by ve zjišťovacím řízení nebyla stanovena potřeba provést vyhodnocení vlivů na životní prostředí, nic nebrání odpůrci, aby v rámci svého důrazu, který na otázku zachování kvality životního prostředí ve městě, nechal v průběhu pořizování územního plánu dobrovolně vypracovat vyhodnocení připravované koncepce v rozsahu podle přílohy č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a jeho výsledky v návrhu změny územního plánu promítl (aniž by ovšem toto vyhodnocení mohlo být prověřováno stanoviskem podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Již z tohoto důvodu tedy napadené opatření obecné povahy neobstojí.

I kdyby však soud měl vycházet z toho, že zde nebyly dány podmínky pro přijetí stavební uzávěry, přijaté opatření by neobstálo též z hlediska proporcionality v užším slova smyslu, neboť následky napadeného opatření obecné povahy soud neshledává úměrnými sledovanému cíli. Přijaté řešení, jež v podstatě komplexně vylučuje jakékoliv záměry, jež (byť i jen potenciálně) mohou významněji ovlivnit životní prostředí, představuje téměř úplnou konzervaci stavu průmyslové výstavby na území města a velmi citelně podvazuje jakékoliv budoucí záměry aktuálních provozovatelů průmyslových a skladových areálů i vlastníků pozemků v území dlouhodobě určeném pro rozsáhlou průmyslovou zástavbu v rozporu s jejich legitimními očekáváními. Byť takto striktní omezení nelze a priori vyloučit, bude-li zjištěn zásadní nepoměr mezi jednotlivými pilíři územního plánování, takové zjištění musí být podrobně vyargumentováno a musí se zakládat i na odborném vyhodnocení stavu regulovaného území města. Takové odborné vyhodnocení však soud v podkladech pro přijetí změny č. 5 neshledal, byť potřebou odborného vyhodnocení poměrů v území argumentuje sám odpůrce. Vlastnímu odůvodnění územního plánu pak lze vytknout fakt, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v principu redukovalo pouze na argumentaci potřebami ochrany jednoho ze tří pilířů – ochrany životního prostředí – zatímco vyhodnocením zbylých (stejně významných) pilířů – hospodářského rozvoje a soudržnosti obyvatel – se změna č. 5 nijak konkrétněji nezabývala (kromě obecných a nic neříkajících floskulí). I proto nezbylo soudu, než změnu č. 5 zrušit, neboť je při vyvažování dílčích cílů územního plánování vymezených v ustanovení § 18 stavebního zákona naprosto jednostranná, aniž by pro to nabízela odpovídající podklady.

Pro úplnost lze též do jisté míry přitakat námitce navrhovatelky, že změna č. 5 popírá charakteristiku, s níž byla vymezena změnou č. 1 územního plánu města Buštěhrad Lokalita 13. Jak soud přitom ověřil srovnáním grafické části změny č. 1 s katastrální mapou a výčtem pozemků, na něž byla územním rozhodnutím umístěna Bioplynová stanice Kladno a Logistický park Kladno – Dřín II (listiny předložila navrhovatelka), do Lokality 13 jednoznačně spadají pozemky navrhovatelky, na nichž byl územním rozhodnutím umístěn logistický park. Součástí Lokality 13 přitom jsou i pozemky p. č. x a p. č. x, na něž je umístěována bioplynová stanice, přičemž prvně označený pozemek bezprostředně sousedí s pozemkem navrhovatelky p. č. x. Potud tedy navrhovatelka je oprávněna argumentovat i tímto směrem. Lokalita 13 jako plocha pro průmysl a sklady byla vymezena jako plocha určená pro průmyslovou výrobu hromadného, továrního a velkosériového charakteru a navrhovatelka má pravdu v tom, že záměry spjaté s takto specifikovanou průmyslovou výrobou jsou zcela pravidelně uvedeny v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto směru se tedy ukazují být jednotlivé části výrokové části územního plánu města po přijetí změny č. 5 protichůdnými. Na rozdíl od navrhovatelky má ovšem soud za to, že tento vzájemný rozpor ještě nedosáhl takové intenzity, aby se dalo hovořit o nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy pro jeho nesrozumitelnost. To je ovšem přímo podmíněno předchozím interpretačním závěrem soudu, že změna č. 5 nezakazuje umístění těch záměrů spadajících do kategorie II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní

prostředí, u nichž bude ve zjišťovacím řízení vyloučen potenciálně významný vliv na životní prostředí. Pokud by soud akceptoval zužující výklad zastávaný odpůrcem, pak by limit pro umístování záměrů v Lokalitě 13 byl natolik přísný, že by velkosériovou tovární výrobu v principu vylučoval a existoval by zde zjevný rozpor v rámci výrokové části územního plánu města odstranitelný právě zrušením změny č. 5.

S ohledem na uvedené proto soud přistoupil s účinností ke dni vyhlášení tohoto rozsudku ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, neboť přijatá regulace přesáhla při svém zásahu do vlastnického práva navrhovatelky spravedlivou míru a jí zakotvené řešení je z hlediska nutnosti vyvážení vlastnického práva navrhovatelky s právem odpůrce na samosprávu nepřiměřené.

Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Navrhovatelce, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 21.456,- Kč. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci navrhovatelkou zaplacený soudní poplatek z podaného návrhu v částce 5.000,- Kč a dále odměnu jejího právního zástupce. Mimosmluvní odměna činí v daném případě čtyři úkony právní služby, tedy čtyřikrát úkon po 3.100,- Kč (převzetí zastoupení, podání žaloby a repliky, účast na jednání v trvání do dvou hodin) podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst čtyřikrát režijní paušál po 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelky podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 2.856,- Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Bude-li zbytek soudního poplatku doplacen dříve než usnesení nabude právní moci, soud toto usnesení zruší (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích).

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová