



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Michala Mazance a Petra Mikeše v právní věci navrhovatele: **Ing. P. P.**, zastoupený advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrkyni: **obec Bašť**, se sídlem Obecní 126, Bašť, zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Chlostem, se sídlem Na Zámecké 7, Praha, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Bašť – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 4. 4. 2016, č. 10/020, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2018, čj. 50 A 23/2017-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Praze (dále „krajský soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (územního plánu odpůrkyně) v rozsahu pozemků parc. č. X, X, X a X v k. ú. B., jejichž je spoluvlastníkem. Tyto pozemky jsou v územním plánu vedeny jako plochy smíšené nezastavěného území, s ochranou přírodních hodnot – významná plošná zeleň. Dané území bylo předchozím územním plánem určeno pro průmyslovou výrobu. Navrhovatel se spoluvlastníkem pozemků zde již od roku 1994 připravují podnikatelský záměr v podobě vybudování kompostárny. Za tímto účelem provedl finančně náročnou rekultivaci pozemků a získal územní rozhodnutí o umístění areálu kompostárny. V návrhu namítl, že změna funkčního využití pozemků brání realizaci tohoto záměru. Neodpovídá ani skutečnému stavu, jelikož

se na pozemcích nenachází plošná zeleň. Nedošlo ani k vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na udržitelný rozvoj území. Stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, dle kterého se posouzení vlivů nepožaduje, je nepřezkoumatelné. Tato vada mohla mít vliv i na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, které je také v rozporu se stanoviskem krajského úřadu, neboť stanovuje rámec pro budoucí povolení záměrů dle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“). Zastupitelstvo odpůrkyně dále nevydalo žádné usnesení, kterým by rozhodlo o námitkách navrhovatele a dalších osob dle § 172 odst. 5 správního řádu. Pouze se usneslo na tom, že rozhodnutí o námitkách bere na vědomí. Odpůrkyně se též v odůvodnění opatření obecné povahy nezabývala dostatečně jeho námitkami. Věnovala se pouze připomínkám společnosti POLYMARK, která je nájemcem pozemků navrhovatele. Ten zpochybnil rovněž označení stabilizované smíšené plochy nezastavěného území za stávající stav. To je v rozporu s vydanými rozhodnutími k realizaci záměru kompostárny. V odůvodnění opatření obecné povahy je uvedeno, že jsou tato rozhodnutí respektována, ale grafická část tomu odporuje. Vedle toho navrhl také zrušit regulativ „kompostování zeleně – pouze v ploše TI 1“ obsažený v kapitole 6.27 textové části územního plánu. V tomto ohledu zpochybnil proporcionalitu územního plánu, protože mu znemožňuje provést podnikatelský záměr, kvůli kterému pozemky kupoval a aktivně připravoval. Odpůrkyně regulativem umožnila kompostování pouze v ploše TI 1, tedy mimo pozemky navrhovatele a takový postup je vůči němu diskriminační.

[2] Krajský soud návrh zamítl. Uvedl, že povinností odpůrkyně nebylo převzít do nového územního plánu předchozí věcné řešení území, nicméně i po vydání nového územního plánu může navrhovatel realizovat svůj záměr v podobě, v jaké mu byl povolen územním rozhodnutím vydaným již v roce 1995. Jestliže navrhovatel či společnost POLYMARK měli v úmyslu záměr realizovat v odlišné podobě, měli více než dvacet let na to, aby požádali o změnu územního rozhodnutí. Důvodnou soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti stanoviska krajského úřadu. Přes navrhovatelovy pozemky prochází dva koridory dopravní infrastruktury, které jsou obsažené také v zásadách územního rozvoje. Územní plán na daných pozemcích vymezuje smíšenou plochu nezastavěného území s ochranou krajinné zeleně, která by měla koridory odclonit od zástavby. Za této situace se nelze domnívat, že by posouzení vlivů na udržitelný rozvoj mohlo vyznít ve prospěch ponechání průmyslové výroby. I kdyby došlo v průběhu pořizování územního plánu k vadě v podobě neposouzení vlivů na udržitelný rozvoj, nemohla by mít žádný dopad na vymezení funkčního využití dané plochy a lze vyloučit, že by měla vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Další návrhový bod, dle kterého opatření není v souladu se stanoviskem krajského úřadu, nekoresponduje s návrhovým petitem. Stěžovatel navrhoval zrušení opatření obecné povahy v rozsahu jím vlastněných pozemků, zatímco jeho námitka směřuje proti vymezení odlišných ploch, které mají v rozporu se stanoviskem vytvářet rámec pro povolení záměrů dle přílohy č. 1 zákona EIA. Není přesné tvrzení navrhovatele, dle kterého územní plán umožňuje kompostování pouze v ploše TI 1. Územní plán totiž nevylučuje, aby tato činnost mohla být provozována i v jiném druhu plochy, pokud bude vyhovovat stanoveným regulativům. Nelze tedy mít za to, že by vymezení dané plochy bez podrobného hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj jakkoliv zasáhlo do práv navrhovatele.

[3] Krajský soud se neztotožnil ani s argumentací týkající s rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně sice vzala námitky pouze na vědomí, což ovšem předem odůvodnila tím, že o nich rozhodne zapracováním do návrhu územního plánu jako celku. Územní plán byl

pokračování

následně řádně přijat a z jeho textové části plyne, že rozhodnutí o námitkách je jeho součástí. Pokud jde o tvrzené nevypořádání námitek navrhovatele, podle soudu je zřejmé, že se jimi pořizovatel územního plánu zabýval, neboť si vyžádal stanovisko Ministerstva dopravy a dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny k připomínkám Ing. M., jejichž podstata byla shodná s připomínkami navrhovatele a společnosti POLYMARK. V návaznosti na vyjádření uvedených orgánů dospěl pořizovatel k závěru, že vyhovění připomínkám není možné, což přesvědčivě odůvodnil. Odpůrkyně rozhodla pouze o připomínkách společnosti POLYMARK, s nimiž však procesně naložila jako s námitkami, a o námitce navrhovatele nerozhodla. To je jistě vadou řízení, která ovšem nemůže mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Obsahově se odpůrkyně s totožnými námitkami vypořádala a je zřejmé, že o námitce navrhovatele by rozhodla shodně. Krajský soud nevyhověl ani námitce rozpornosti stavu stanoveného územním plánem a stavu faktického. Vydání územního rozhodnutí nelze považovat za faktický stav pozemku. Navrhovatel na pozemku fakticky provedl pouze terénní úpravy, pozemky jsou zatravněny, po obvodu lemovány vyšší vegetací a není na nich žádná stavba. Vymezení stabilizované smíšené plochy nezastavěného území tak nelze považovat za věcně nesprávné či nelogické. Soud se neztotožnil ani s námitkou nepřiměřenosti územního plánu. Jestliže navrhovatel stále disponuje platným územním rozhodnutím, nedochází vydáním opatření obecné povahy ke zmaření jeho záměru, jelikož jej stále může realizovat v podobě, v jaké mu byl povolen. Navrhovatel měl na vybudování kompostárny 20 let. Navzdory tomu, že se nejedná o významnou stavební činnost, s realizací za uvedenou dobu příliš nepostoupil. Jestliže odpůrkyně rozhodne za takových podmínek o jiném způsobu využití pozemků, nejedná neproporcionálně. Nový způsob nejen vytváří předpoklady pro realizaci dopravních staveb a ochranu jejich okolí před negativními vlivy dopravy, ale odpovídá i faktickému stavu pozemků ke dni vydání opatření obecné povahy.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[4] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně poukázal na to, že krajský soud se odmítl zabývat jeho námitkou týkající se chybějícího vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s tím, že jí neodpovídal petit. Pokud by byl daný návrhový bod shledán důvodným, mohlo by to vést až ke zrušení celého opatření obecné povahy. Stěžovatel v návrhu uvedl, že není jeho cílem zrušit opatření jako celek, ale navrhl zrušení pouze těch částí, které jsou vůči němu nepříznivé. Krajský soud tento vstřícný postoj potrestal tím, že se námitkou odmítl zabývat. Takový postup je rozporný s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nikde není stanoveno, že petit musí přesně korespondovat s důvody návrhu. Nevypořádáním daného návrhového bodu tak krajský soud porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[5] Stěžovatel dále namítá nesprávné právní posouzení otázky, zda odpůrkyně rozhodla o námitkách. Trvá na tom, že námitky vzala jen na vědomí. To vyplývá z usnesení č. 9/020 o vzetí námitek na vědomí a z toho, že ve výčtu ustanovení právních předpisů v usnesení č. 10/020 chybí § 172 správního řádu. Na rozdíl od krajského soudu má navíc za to, že nevypořádání jeho námitek má za následek nezákonnost napadeného opatření i porušení jeho práva na spravedlivý proces. Vypořádání obsahově stejné připomínky jiného subjektu nečiní jeho návrhový bod nedůvodným. Společnost POLYMARK podala připomínku jako nájemce pozemků, a má k nim tedy zcela jiný vztah než navrhovatel. Připomínka nájemce

byla vypořádána z jiného úhlu pohledu než u navrhovatele. Závěr, že by jeho námitky byly vypořádány stejně, je spekulativní.

[6] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem o správnosti zakotvení ploch smíšených nezastaveného území - významná plošná zeleň jako stavu (stabilizované plochy), nikoli jako plochy návrhové. V předchozím územním plánu byly dané pozemky zařazeny jako zastavitelná plocha pro výrobu a skladování a jako stabilizovaná plocha. Tak tomu bylo zjevně z důvodu existence platného územního rozhodnutí za účelem výstavby kompostárny. V této věci je dána presumpce správnosti a zákonnosti územně plánovací dokumentace. Soud nesprávně přisvědčil odpůrkyni, že se jednalo o chybu, a vůbec nepřihlédl k předkládané komunikaci se zpracovatelem územního plánu, který opakovaně nepravdivě tvrdil, že územní rozhodnutí pozbylo platnosti, a proto je nezahrnuje jako stav. Soud vytkl stěžovateli, že neprovedl na pozemku stavební práce. Vůbec se však nezabýval tím, jaké stavby mají být na pozemcích realizovány, resp. jsou k realizaci kompostovací činnosti zapotřebí. Na pozemku se sice nějaká zeleň nachází, to ale neospravedlňuje vymezení funkční plochy jako stavu. Pokud soud vidí důvody pro stanovení pozemků jako ploch zeleně, mohla tak odpůrkyně učinit pouze stanovením plochy návrhové s přesvědčivým odůvodněním.

[7] Krajský soud rovněž bezdůvodně vyšel z nesprávné premisy, že stěžovatel napadá opatření obecné povahy kvůli nemožnosti realizovat svůj podnikatelský záměr v mezích vydaného územního rozhodnutí. Tak tomu není. Rozhodnutí umožňuje realizaci pouze malé části celkového záměru, což je jasně patrné z jeho rozsahu, a týkalo se pouze první fáze projektu. Krajský soud se nezabýval ekonomickou nerentabilitou této první fáze, ani tvrzenými a dokládanými důvody, které vedly ke zpoždění realizace projektu. Ve vztahu k ploše TI 1 se krajský soud vůbec nezabýval vymezením dané plochy jako smíšené plochy nezastaveného území, přičemž až těsně před veřejným projednáním návrhu nabyla své exkluzivity. Posouzení proporcionality územního plánu je proto nesprávné.

[8] Odpůrkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Stěžovatel pouze opakuje námitky uplatněné v návrhu, s nimiž se krajský soud řádně a podrobně zabýval. Nesouhlasí s námitkou nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání námítky absence vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. To, že by v případě vyhodnocení vlivu došlo k odlišnému posouzení území, je pouhou spekulací. Pokud jde o proces vypořádání námítek, krajský soud se daným územním plánem zabýval již v řízeních sp. zn. 50 A 5/2016 a sp. zn. 50 A 6/2016 a Nejvyšší správní soud v řízení sp. zn. 6 As 67/2017. Žádný ze soudů neshledal, že by odpůrkyně při přijímání opatření obecné povahy po formální stránce pochybila. Krajský soud též správně shledal, že nerozhodnutí o námitkách stěžovatele nemohlo zasáhnout do jeho práv, neboť odpůrkyně rozhodla o naprosto totožných námitkách společnosti POLYMARK, tedy nájemce pozemků, jehož je stěžovatel jednatelem a společníkem. O totožných námitkách stěžovatele by odpůrkyně rozhodla totožně. Pokud jde o namítaný rozpor mezi obsahem územního plánu a současným stavem území, současný fyzický stav je naprosto v souladu se záměrem územního plánu. Jedná se o zeleň a žádné územní rozhodnutí na tuto skutečnost nemá vliv, pokud nebylo realizováno. Realizace terénních úprav nepředstavuje zastavění pozemku. Odpůrkyně nesouhlasí ani s námitkou neproporcionality. Samotné vydání územního plánu ještě neznamená nemožnost budoucí územní změny. Odpůrkyně není ani podle judikatury povinna řídit se při vymezení ploch a určování jejich funkčního využití požadavky či přání vlastníků. Účelem územního plánování je nalezení obecně prospěšného souladu veřejných a

pokračování

soukromých zájmů. Otázku zastavitelnosti je třeba řešit jako otázku faktickou, a to nikoli s ohledem na soukromoprávní poměry k pozemkům a stanoviska vlastníka. Pokud bylo v minulosti nějaké území posuzováno, bylo posouzení poplatné dané době, v současnosti je třeba vycházet z jiné situace a rozhodných skutečností. Posláním obce je zejména chránit veřejný zájem tak, aby byla v maximální míře zachována udržitelnost jejího rozvoje, nikoli realizace individuálních záměrů.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. *Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).*

[10] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku (nevypořádání návrhového bodu, nesoulad návrhových bodů a petitu)

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí bude dána také tehdy, pokud z něj není zřejmé, které podklady vzal soud v úvahu a proč (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[12] Stěžovatel předně poukázal na to, že se krajský soud nezabýval jeho návrhovým bodem uplatněným v návrhu pod č. 1, a to z důvodu nesouladu s uplatněným petitem. Stěžovatel v tomto bodě v návrhu namítal nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu, který nepožadoval posouzení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území. K tomu je však třeba uvést, že krajský soud se touto námitkou zabýval v bodech 43. až 45. napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že i kdyby byla tato námitka stěžovatele důvodná (nebyl posouzen vliv na udržitelný rozvoj území, ač měl být) nemělo by to vliv na vymezení funkčního využití plochy, do níž jsou zařazeny pozemky stěžovatele, a tedy ani na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, jak se krajský soud s daným návrhovým bodem vypořádal a ve světle výše uvedených kritérií přezkoumatelnosti tudíž jeho odůvodnění plně ob stojí.

[13] Je třeba upřesnit, že krajský soud se z důvodů, které stěžovatel zmiňuje, nezabýval jeho návrhovým bodem označeným jako č. 2. V něm stěžovatel namítal rozpor stanoviska krajského úřadu a vymezením některých ploch v územním plánu. Krajský soud se touto námitkou skutečně nezabýval mimo jiné s poukazem na to, že se netýkala stěžovatelem

vlastněných ploch, které navrhoval zrušit a označil v petitu návrhu. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že argumentace uplatněná v daném návrhovém bodu skutečně směřuje vůči plochám, v rámci nichž se nenachází pozemky, ve vztahu k nimž navrhl stěžovatel opatření obecné povahy zrušit. V tomto směru krajský soud své závěry také odpovídajícím způsobem odůvodnil (viz bod 46. napadeného rozsudku). V návaznosti na stěžovatelem zmiňované právo na spravedlivý proces nicméně zůstává otázkou, zda měl krajský soud stěžovatele s ohledem na vnitřní rozpornost návrhu na tuto skutečnost upozornit, resp. mu poskytnout prostor k vyjasnění, čeho se skutečně domáhá. Obecně je totiž třeba připustit, že pokud je petit formulován nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně, je povinností soudu, aby na to navrhovatele upozornil a vyzval jej k jeho opravě či vyjasnění (viz např. nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 352/2000 ze dne 26. 3. 2002). V nyní posuzované věci je však třeba zdůraznit nejen obecný význam petitu pro vymezení předmětu soudního přezkumu, ale především zde nelze přehlédnout, že se jedná o návrh na zrušení opatření obecné povahy, který je dle § 101b odst. 2 s. ř. s. spojen s poměrně přísnou koncentrací řízení kladoucí velký důraz na odpovědnost navrhovatele při formulování návrhu. Jestliže navrhovatel podá návrh na zrušení opatření obecné povahy (jeho části), který má všechny zákonné náležitosti a především jednoznačně vymezený petit, nemůže již následně tento návrh rozšiřovat, a to dokonce ani tehdy, pokud např. omylem označí v návrhu nesprávnou část územního plánu, ve které se jeho pozemky nenachází, a jeho návrhové body jsou proto v rozporu s uplatněným petitem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 AOs 2/2012-27). Ani postup krajského soudu, který stěžovatele na daný rozpor či nesrozumitelnost jeho návrhu neupozornil a daným návrhovým bodem se nezabýval, proto nezpůsobuje nezákonnost nyní napadeného rozsudku (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, čj. 3 As 142/2015-34).

III.B Rozhodnutí o námitkách a nevypořádání námítky stěžovatele

[14] Další okruh kasačních námitek se týká předně otázky (ne)rozhodnutí odpůrkyně o námitkách proti územnímu plánu. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že podle zápisu z 20. zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 4. 4. 2016 se zastupitelstvo usneslo na tom, že o námitkách a připomínkách nebude přijímat žádné samostatné rozhodnutí, neboť námítky a připomínky jsou zapracovány v návrhu územního plánu. Tento způsob vypořádání námitek a připomínek vzalo zastupitelstvo na vědomí usnesením č. 9/020. Následně přijalo usnesení (č. 10/020), kterým se mj. „vydává dle § 43 odst. 4 stavebního zákona, § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 13 a přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti opatření obecní povahy územní plán Bašť“. Územní plán byl daným usnesením řádně přijat a z jeho odůvodnění plyne, že součástí je také vypořádání námitek a připomínek. Kasační námitka, dle níž odpůrkyně o námitkách nerozhodla, ale vzala je pouze na vědomí, tedy není důvodná, neboť o námitkách rozhodla v rámci odůvodnění územního plánu přijatého usnesením č. 10/020. Takový postup je v souladu se zákonem, neboť o námitkách není třeba vydávat samostatné rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS). Neuvedení § 172 správního řádu ve výčtu ustanovení právních předpisů citovaných v usnesení zastupitelstva pak není vadou, která by měla vliv na zákonnost postupu odpůrkyně. Ze zápisu z jednání zastupitelstva i obsahu přijatého územního plánu je zřejmé, že rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění územního plánu a zastupitelé schválili, že o námitkách rozhodnou daným způsobem. Nejvyšší

pokračování

správní soud proto ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že úmyslem zastupitelstva odpůrkyně zjevně bylo rozhodnout o námitkách v rámci přijetí územního plánu, což také řádně a v souladu se zákonem odpůrkyně učinila.

[15] Stěžovatel v návaznosti na to dále namítl, že odpůrkyně nerozhodla o jeho námitce z 23. 6. 2015, ale zabývala se pouze připomínkou společnosti POLYMARK. Krajský soud v této souvislosti v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že je dostatečné, pokud se odpůrkyně zabývala obsahově shodnou připomínkou uvedené společnosti, a to způsobem, jako by se jednalo o námitku. Nejvyšší správní soud z odůvodnění územního plánu mimo jiné ověřil, že jeho součástí je vypořádání připomínky, za jejíhož podatele jsou v záhlaví označeni „*Polymark s.r.o., Ing. P., Ing. M.*“. Jak dále z odůvodnění plyne, pozemky, jichž se připomínky týkají „*jsou ve vlastnictví fyzických osob, kterými jsou dle Katastru nemovitostí Ing. M. M. a Ing. P. P. Připomínku podává právnická osoba, která je nájemcem pozemků. Uvedené fyzické osoby jsou však jednatelem uvedené právnické osoby. Podání je nadepsáno „Připomínky“, avšak s ohledem na provázanost vztahů je tato připomínka vyhodnocena dále, jako kdyby se jednalo o námitku.*“

[16] Pro posouzení dané kasační námitky je tedy podstatné především to, zda lze akceptovat, že se v případě obsahově shodných námitek (připomínek) vznesených dvěma různými personálně propojenými subjekty zabývala odpůrkyně pouze jedněmi z nich, resp. že se zabývala pouze „připomínkou“, byť s ní při vypořádání naložila stejným způsobem, jako by se jednalo o námitku. V této souvislosti je třeba především zdůraznit, že po obsahové stránce byly námitky stěžovatele a připomínky společnosti POLYMARK totožné, což ostatně v kasační stížnosti připouští i sám stěžovatel. Jinak řečeno, námitky stěžovatele neobsahovaly jiné argumenty než ty, které byly obsaženy v připomínkách společnosti POLYMARK a s nimiž se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách vypořádala (srov. opačně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-84). Poukazuje-li stěžovatel v kasační stížnosti na to, že odpůrkyně vypořádávala připomínku uvedené společnosti „*z jiného úhlu pohledu*“, než by tomu bylo v případě námitek navrhovatele, je třeba dodat, že stěžovatel nijak neupřesňuje, v čem konkrétně by vypořádání jím uplatněných argumentů bylo jiné. Krajský soud v této souvislosti výslovně uzavřel, že nelze ani v hypotetické rovině rozumně předpokládat, že by obsah napadeného opatření obecné povahy byl být jen v nepatrné části jiný, pokud by odpůrkyně formálně rozhodla i o námitkách stěžovatele. Tento závěr, vyjma výše reprodukované obecné poznámky, stěžovatel nikterak nezpochybnil. Přestože není sporu o tom, že odpůrkyně z hlediska procesního postupu pochybila, z vypořádání připomínky společnosti POLYMARK (personálně propojené se stěžovatelem) lze dovodit, z jakého důvodu považuje odpůrkyně námitky stěžovatele za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestřené skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169). Nad rámec výše uvedeného lze ještě doplnit, že dojde-li podle již existující judikatury k tomu, že příslušná obec připomínky věcně posoudí a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to samo o sobě důvodem pro zrušení opatření obecné povahy (viz výše již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009). Současně platí, že požadavky kladené na vypořádání námitek nesmí být přemrštěné, neboť přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního

plánování a právních jistot občanů a lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013). Lze dodat, že k soudnímu zrušení opatření obecné povahy nemůže bez dalšího vést ani případné zjištění pochybení v předcházejícím procesním postupu a vždy je nutné zvažovat, zda vada mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, čj. 8 As 89/2016-48). Ani v této části proto kasační námitka stěžovatele nemůže být důvodná.

III.C Nesprávné zakotvení plochy jako stabilizované

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti dále ve vztahu k výše označeným pozemkům namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku zakotvení smíšené plochy nezastavěného území – významné plošné zeleně jako plochy stabilizované. Podle stěžovatele se mělo jednat o plochu návrhovou.

[18] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve připomenout, jaké důsledky plynou z toho, že územní plán označuje určité plochy jako stabilizované, zatímco jiné jako plochy změn. Ačkoliv podobné názvosloví se v různých územních plánech a v různých časových obdobích neuznává zcela jednotně, obecně platí, že v prvním případě má územní plán pouze zachycovat neměnný současný stav a způsob využití dané plochy, zatímco prostřednictvím návrhových ploch se určuje nové řešení (navržené řešení), tedy jak by měla být daná plocha v budoucnu využita. Stejně tak již existující judikatura dovodila, že v případě uplatněných námitek musí pořizovatel již v rámci přípravy opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem reagovat na zpochybnění skutkových zjištění, z nichž vycházel při zachycení současného stavu území v návrhu územního plánu. Jestliže je vznesená námitka relevantní a podložená, může za prvé dát pořizovatel námitce za pravdu (buď změnit v návrhu územního plánu stávající funkční využití dané plochy, nebo se může pokusit v územním plánu zachovat svůj původní záměr, ovšem v podobě návrhové plochy). Případně v rámci přípravy územního plánu doplní podklady, kterým námitku vyvrátí a obhájí přesvědčivě svůj závěr o dosavadním způsobu využití dané plochy. Nelze vyloučit ani možnost odkázat dotčenou osobu na příslušné správní řízení, v němž může spor o stávající způsob využití daného pozemku řešit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, čj. 6 As 151/2019-53).

[19] V návrhu na zrušení opatření obecné povahy v nyní projednávané věci k uvedené sporné otázce stěžovatel namítl, že zakotvení dané plochy jako stabilizované je v rozporu se skutečností, a to s ohledem na rozhodnutí vydaná za účelem uskutečnění záměru kompostárny. Poukázal též na vnitřní rozpor napadeného opatření, které v odůvodnění hovoří o tom, že respektuje územní rozhodnutí a stavební povolení, nicméně grafická část tomu ale odporuje. Krajský soud v reakci na to v napadeném rozsudku zdůraznil, že faktickým stavem se rozumí stav skutečný, tedy reálné podmínky panující na pozemku stěžovatele, bez ohledu na vymezení plochy v předchozím územním plánu či platnost územního rozhodnutí. Poukazuje-li tedy nyní v kasační stížnosti stěžovatel na to, že v předchozím územním plánu byla daná plocha vymezena jako stabilizovaná pro výrobu a skladování „zjevně z důvodu vydaných rozhodnutí za účelem realizace záměru kompostárny“, není předně zřejmé, z čeho to dovozuje, především se ale tato jeho argumentace míjí s výše reprodukováným závěrem krajského soudu zdůrazňujícím fakticitu (reálnost podmínek panujících na pozemku). Pro danou věc je naopak podle Nejvyššího správního soudu podstatné, že samotné odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (viz textová část

pokračování

odůvodnění, str. 12) v návaznosti na uplatněné námitky vychází z toho, že pořizovatel „ponechání stávajícího stavu krajinné zeleně“ opětovně prověřil. Především pak nelze přehlédnout, že krajský soud k dané otázce sám prováděl dokazování a dovodil, že „z leteckých snímků pozemků (aktuální snímek a snímek z roku 2015) dostupných na webu www.mapy.cz a soutisku katastrální mapy s ortofotomapou dostupného na webu www.nahlizenidokn.cuzk.cz (...) neplyne, že by se na pozemcích nacházela jakákoliv stavba. Pozemky jsou zatravněny, jsou na nich vyježděny koleje a po obvodu jsou lemovány vyšší vegetací“ (viz bod 66. napadeného rozsudku). Krajský soud dále výslovně zohlednil i to, že část terénních úprav byla realizována (viz např. bod 73. rozsudku) a především opakovaně na různých místech zdůraznil, že územní rozhodnutí vydaná před účinností opatření obecné povahy, která jsou stále v platnosti, lze bez dalšího realizovat, ačkoliv záměrem dotčené pozemky jsou v napadeném opatření obecné povahy zahrnuty do plochy, který svým funkčním využitím neodpovídá záměru, jehož se týká územní rozhodnutí (viz např. bod 59. rozsudku). V kasační stížnosti stěžovatel nijak nezpochybnil závěr krajského soudu, podle něhož se na daných pozemcích nenachází stavba, která by znemožňovala označení dané plochy za stabilizovanou nezastavěnou. Zmiňuje-li stěžovatel v této souvislosti otázky sporů o vlastnictví pozemků, technické náročnosti provedení záměru, požadavků dotčených orgánů či hledání zahraničního investora, nemohou na závěrech krajského soudu nic změnit. Lze dodat, že krajský soud neopomněl ani stěžovatelem zmiňovanou korespondenci s pořizovatelem územního plánu (viz bod 67. napadeného rozsudku).

[20] S ohledem na výše uvedené tedy ani tuto kasační námitku Nejvyšší správní soud nemohl shledat důvodnou. Podle již existující judikatury navíc úkolem správních soudů není stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jejich úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala v určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování. Je-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou (viz rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007-73). Rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu limituje neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje (viz např. rozsudek ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51). V nyní projednávané věci stěžovatel ani konkrétně netvrdil, z čeho dovozuje správnost své argumentace a rozpor závěrů krajského soudu, resp. odpůrkyně s hmotným právem. Krajský soud se zabýval jak faktickým stávajícím stavem území (zatravněné pozemky lemované po obvodu vyšší vegetací), tak existencí záměrů obsažených v nadřazené územněplánovací dokumentaci (existence koridoru dopravní infrastruktury), jejichž budováním má být daná plocha v dohledné budoucnosti zasažena a s nimiž by bylo umožnění další (doposud nepovolené) výstavby v kolizi. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud přiléhavě poukázal i na to, že se podmínky v území nezměnily (navzdory desítky let platným správním rozhodnutím stěžovatel doložil pouze faktické provedení terénních úprav). Tvrdí-li stěžovatel, že se krajskému soudu marně snažil vysvětlit, že výstavba kompostárny probíhá v jednotlivých etapách, přičemž samotná výstavba komponovacích boxů a zázemí je až fází závěrečnou, je třeba dodat, že uvedené krajský soud nijak nezpochybňoval. Dospěl naopak k výše již zmiňovanému závěru, že tuto (nedokončenou)

výstavbu bude moci v souladu s dosavadními správními rozhodnutími dokončit i po změně územního plánu. Není proto zřejmé, kam stěžovatel směřuje svými námitkami, dle kterých se mu obec snaží zmařit jeho podnikatelský záměr těsně před dokončením, neboť mu krajský soud vysvětlil, že k nemožnosti dokončit výstavbu kompostárny nedošlo. Nelze přisvědčit ani v různých souvislostech opakovanému tvrzení stěžovatele, že krajský soud k některým jeho argumentům či tvrzeným skutečnostem nepřihlédl. Je to naopak stěžovatel, který některé výše uvedené závěry krajského soudu v kasační stížnosti nereflextuje.

III.D Proporcionalita

[21] Závěrečná kasační námitka se týká posouzení proporcionality funkčního zařazení plochy, v níž se nachází pozemky stěžovatele. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně pochopil, že namítá nemožnost realizovat podnikatelský záměr v mezích územního rozhodnutí z roku 1995. Tak tomu ale podle něj není, protože územní rozhodnutí se týkalo první etapy záměru, tedy pouze jeho malé části.

[22] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu předně ověřil, že v příslušné části návrhu na zrušení územního plánu podaného ke krajskému soudu stěžovatel výslovně argumentoval ve vztahu k nemožnosti dokončení podnikatelského záměru, na který získal pravomocné územní rozhodnutí, na něž navazují platná stavební povolení, přičemž terénní úpravy (tzv. figury) byly již realizovány a zkolaudovány. Stěžovatel v návrhu dodal, že hodlal žádat o stavební povolení na II. etapu záměru. Nejvyšší správní soud ověřil z příloh k návrhu, které jsou součástí spisu krajského soudu, že Obecní úřad v Líbeznicích rozhodnutím ze dne 27. 12. 1995, čj. 512-95-2, umístil na daných pozemcích stavbu kompostárny, jímky, mobilní buňky sloužící jako sklad a sociální zařízení a oplocení, a dále vydal povolení k provedení terénních úprav. Není tedy zřejmé, a stěžovatel to neupřesňuje ani v kasační stížnosti, jaký jiný „rámec“ (než plynoucí ze zmiňovaného územního rozhodnutí) má na mysli. V této souvislosti nelze dále přehlédnout, že krajský soud své související závěry vystavěl na tom, že postrádá jakýkoliv smysl posuzovat přiměřenost opatření obecné povahy ve vztahu k již povolenému záměru. Lze dodat, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že stavebnímu úřadu v rámci řízení o povolení stavby nepřísluší posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka již byla posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací konstatován vydáním územního rozhodnutí. (srov. též rozsudek ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS). V této souvislosti je nicméně nutno upozornit i na to, že přes výše uvedené (klíčové) východisko se krajský soud v napadeném rozsudku otázkou proporcionality zabýval velmi podrobně (viz bod 69. a násl. odůvodnění daného rozsudku).

[23] Jestliže stěžovatel hodlal v daném území uskutečnit jiný záměr než ten, který mu byl již povolen územním rozhodnutím, a ve vztahu k němu měl v úmyslu zpochybnit proporcionalitu přijatého řešení, bylo především na něm, aby tomu uzpůsobil svou argumentaci a konkrétně tvrdil, o jaký záměr se jedná. Jak již bylo výše uvedeno, v návrhu na zrušení územního plánu stěžovatel zmiňoval pouze nemožnost dokončení kompostárny tak, jak mu byla povolena. Nyní v kasační stížnosti obecně tvrdí, že rámec daný územním rozhodnutím byl pouze první etapou a malou částí jeho celého podnikatelského záměru, avšak nijak neupřesňuje, jakou činnost hodlal na pozemcích realizovat (vyjma v jiné

pokračování

souvislosti zmíněných etap, z jejichž popisu však neplyne, že by se pohybovaly mimo rámec zmíněného územního rozhodnutí). Není přitom ani zřejmé, že by tak učinil při jednání u krajského soudu. Tam odpůrkyně odůvodňovala změnu zařazení daných pozemků tím, že stěžovatel v roce 2013 představil obci nový projekt, který kromě kompostárny počítal také s výstavbou hal nákladových ramp, přičemž s takovým využitím území odpůrkyně již nesouhlasila, neboť nechtěla umožnit na svém území výstavbu průmyslové zóny. Její tvrzení však stěžovatel odmítl a tvrdil, že žádný nový projekt neexistuje. V tomto ohledu tedy argumentace stěžovatele dokonce není zcela konzistentní s tvrzeními o úmyslu podnikatelský záměr realizovat v podstatně větší míře, než mu bylo povoleno územním rozhodnutím. V průběhu jednání před krajským soudem stěžovatel vedle toho tvrdil, že nemůže realizovat záměr ani v tom rozsahu, v jakém mu byl povolen, neboť mu nebyla s odkazem na obsah nového (návrhem napadeného) územního plánu povolena stavba plotu v souladu s územním rozhodnutím z roku 1995. K tomu je však nutno uvést, že postup správních orgánů ve správních řízeních nemohl být předmětem přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem, resp. nyní v řízení o kasační stížnosti. V návaznosti na výše uvedené tedy nebylo možno dospět k závěru o důvodnosti dané kasační námitky, přičemž v této souvislosti bylo nadbytečné zabývat se stěžovatelem předkládanými důkazy týkajícími se důvodů zpožďujících realizaci daného projektu (spory o vlastnictví pozemků či náhradu škody odčerpávající stěžovateli možnosti financování).

[24] Důvodná v souvislosti s otázkou proporcionality není ani námitka, dle níž se krajský soud vůbec nezabýval vymezením plochy TI1 jako smíšené plochy nezastavěného území a zajištěním exkluzivity pro provozování sběrného dvora v dané ploše. Vzhledem k tomu, že stěžovatel tuto kasační námitku uplatnil toliko v obecnější rovině, Nejvyšší správní soud v obdobné míře obecnosti uvádí, že danou argumentací stěžovatele se krajský soud zabýval v bodech 75. a 76. napadeného rozsudku, v nichž na ni odpovídajícím způsobem reagoval (z vymezení plochy TI1 a příslušného regulativu nevyplývá exkluzivita kompostování výlučně v daném území a realizovatelnost kompostárny na pozemcích stěžovatele tím není dotčena).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšné odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti spočívající v odměně jejího zástupce. Odpůrkyně je pouze malou obcí, přičemž lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta zastupujícího takovou obec tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018-62). V souladu s § 7 a § 9 odst. 4 advokátního tarifu tato odměna v nynější věci činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) a paušální náhrada hotových výdajů činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupce registrovaným plátcem DPH, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Odpůrkyni tedy soud přiznal celkovou náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 16. prosince 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu