



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatelky: **Roth Czech s.r.o.**, IČ 051 93 885
sídlem Třebařov 160, PSČ 569 33
zastoupené Mgr. Richardem Novákem, advokátem
sídlem Vodičkova 730/9, 110 00 Praha 1

proti
odpůrkyni: **Obec K.**, IČ 004 85 535
sídlem K. 64, PSČ 563 01
zastoupené JUDr. Stanislavou Peškarovou, advokátkou
sídlem Nám. J. M. Marků 55, 563 01 Lanškroun

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 10/21 - Územního plánu K.
vydaného usnesením zastupitelstva obce K. dne 24. března 2021

takto:

I. Návrh se zamítá

II. Navrhovatelka je povinna nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 6.800 Kč k rukám advokátky JUDr. Stanislavy Peškarové, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Odpůrkyně vydala dne 24. 3. 2021 opatření obecné povahy č. 10/21 - Územní plán K., jímž byly veškeré pozemky (dva stavební pozemky se stavbami a pět dalších pozemků) v bývalém zemědělském areálu ve vlastnictví navrhovatelky zapsané na listu vlastnictví č. 246 v katastrálním území K., vedené u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Ústí nad Orlicí (společně též „dotčené pozemky“), zařazeny do nově vytvořených ploch P3a,b s novým funkčním využitím VK – výroba a skladování. Předchozí funkční využití bylo – plochy výroby a podnikání (V) – chemický průmysl. Jde tak o změnu spočívající v novém vymezení ploch P3a,b o výměře 0,22 ha a 0,23 ha, přičemž změna u výrobního areálu žalobkyně spočívá v omezení pouze pro účely skladování, případně řemeslnou výrobu. Důvodem změny je především ochrana veřejného zdraví, neboť u stávajícího provozu navrhovatelky není dodržena jeho slučitelnost s funkcí bydlení, která je v řešeném území primární.

II. Shrnutí argumentace obsažené v návrhu

2. Navrhovatelka se návrhem doručeným soudem dne 21. 6. 2021 domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 10/2021 o vydání Územního plánu K. ze dne 24. 3. 2021 (dále jen „ÚP K.“ či jen „ÚP“) v celém jeho rozsahu. Navrhovatelka aktivní legitimaci dovozuje z vlastnictví ke shora označeným dotčeným pozemkům. Tvrdí, že byla přijatým ÚP krácena na svých právech.

3. Navrhovatelka předně namítá, že její připomínky a námitky nebyly ze strany odpůrkyně adekvátně zohledněny, resp. buď nebyly vůbec posouzeny, nebo jen čistě formalisticky. Podle navrhovatelky je ÚP K. postaven na principu eliminace stávajících ploch výroby a skladování z území obce a jejich přeměně na plochy sloužící výhradně jen pro skladování. Tím došlo k porušení zásady územního plánování, neboť v zadání k ÚP K. bylo stanoveno že územní plán bude respektovat limity využití území. Zpracovatel ÚP K. se nesnažil o žádný dialog s navrhovatelkou, pro niž byl tak výsledný územní plán překvapivý. Navrhovatelka také namítá podjatost vedení obce K. a Městského úřadu Lanškroun jako pořizovatele ÚP K.

4. Za jádro argumentace navrhovatelky lze považovat námitky v tom smyslu, že odpůrkyně se prostřednictvím předmětného územního plánu snaží zvrátit účinky pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení ohledně budovy č. p. 147 (výrobní haly navrhovatelky) a tím jí omezit nebo dokonce znemožnit stávající výrobní činnost. Ke znečišťování ovzduší totiž podle navrhovatelky nedocházelo ani nedochází, což je zřejmé z výsledků kontrol k tomu příslušných státních orgánů. Rozhodnutí o námitkách je tak založeno pouze na subjektivním vnímání podjatých osob. Proto navrhovatelka

nevidí žádný důvod pro omezování funkčního využití pozemků na ploše přestavby P3a,b, jak bylo učiněno v ÚP K. Zdůvodnění, v čem má spočívat závažný veřejný zájem na omezení funkčního využití plochy přestavby P3a,b pak absentuje i v samotném územním plánu. Navrhovatelka v této souvislosti namítá také omezení jejího vlastnického práva v důsledku omezení průjezdu nákladních automobilů, resp. tahačů s přípojným vozidlem.

5. Navrhovatelka namítá rovněž nepřezkoumatelnost stanovení koeficientu zastavění. Není z něj totiž patrné, ve vztahu k jaké ploše je koeficient vypočítáván. Tento koeficient zastavění pro plochy výroby a skladování je nastaven diskriminačně.

6. Další námitka směřovala k údajné účelovosti nově definované plochy přestavby Z4a pro novou zástavbu rodinných domů, když tato podle navrhovatelky není potřebná.

7. Pro navrhovatelku představuje ÚP K. značné omezení, přičemž po ní nelze spravedlivě žádat, aby tuto změnu strpěl. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56, podle nějž se musí správní orgány řídit mimo jiné zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Tyto zásady však odpůrkyně nedodržela.

III. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

8. Odpůrkyně s návrhem jako nedůvodným nesouhlasila. Navrhla, aby soud návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy v celém rozsahu zamítl. Podle odpůrkyně nedošlo k opomenutí informování veřejnosti. K veřejnému projednání dne 10. 6. 2020 se však zástupce navrhovatele nedostavil. Odpůrkyně se připomínkami a posléze i námitkami navrhovatelky pečlivě zabývala a vypořádala je v odůvodnění ÚP K. Výrobní činnost navrhovatelky (výroba sprchových vaniček), která byla příslušným rozhodnutím na dotčených pozemcích povolena, je předmětným ÚP K. ve stávajícím rozsahu zohledněna a respektována. Odpůrkyně uvedla, že návrh plochy přestavby P3a,b je odrazem té skutečnosti, že rozvoj průmyslové výroby (chemický průmysl) je v dané lokalitě nevhodný. Plocha by měla být využívána pouze pro výrobu a skladování, jako tomu bylo do roku 2017, kdy nedocházelo k problémům se sousedním obytným územím. Zákon dává odpůrkyni možnost, aby prostřednictvím územního plánu regulovala využívání svého území. Odpůrkyně rovněž popsala technologii výroby sprchových vaniček u navrhovatelky, přičemž poukázala jak na stížnosti občanů na zápach z výroby, tak též na nutnost hasičského zásahu v důsledku úniku nebezpečných chemických látek z provozu navrhovatelky v červnu 2020. Uvedla, že zásadní roli v prevenci obtěžování zápachem plní již samotná fáze územního plánování. Možnost vymezení ploch přestavby v územním plánu plyne z ust. § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Plocha přestavby byla rovněž zpracována v souladu s prioritami obsaženými v Politice územního rozvoje České republiky. Změna přípustného využití pozemků navrhovatelky byla řádně a dostatečně odůvodněna. Odpůrkyně závěrem odmítla i námitku systémové podjatosti vedení obce K. a Městského úřadu Lanškroun. Spolu s vyjádřením odpůrkyně předložila oznámení záměru zpracovaného LI-VI Praha, spol., s.r.o., zprávu o zásahu HZS Pardubického kraje dne 17. 6. 2020, povolení k výstavbě veřejné kanalizace, kolaudační rozhodnutí veřejné kanalizace a rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 8. 10. 2018.

IV. Replika navrhovatelky

9. V replice k vyjádření odpůrkyně navrhovatelka uvedla, že namísto účasti na veřejném projednání zvolila cestu písemných námitek. S odpůrkyní žádná věcná diskuze možná nebyla. Znovu zopakovala své přesvědčení o podjatosti odpůrkyně a Městského úřadu Lanškroun. Kolaudační souhlas pro výrobní halu byl vydán již v prosinci 2017, tedy ještě před návrhem ÚP K. Navrhovatelka dále opakuje svoji argumentaci k limitům využití území. Brojí proti regulaci příjezdu k jejímu areálu po místní účelové komunikaci, když taková regulace je diskriminační a protiústavní, neboť cílí pouze na omezení příjezdu vozidel k areálu navrhovatelky. Omezení vjezdu kamionů k jejímu areálu představuje pro navrhovatelku zásadní zásah do jejího vlastnického práva. Odpůrkyně také ve svém vyjádření nijak nevysvětlila, jakým způsobem byla určena celková plocha regulovaného pozemku. K replice navrhovatelka předložila jako důkaz Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) ze dne 14. 2. 2017, územní rozhodnutí a stavební povolení vydané obecním úřadem Tatenice ze dne 4. 10. 2017, povolení provozu pro zdroj znečišťování ovzduší vydaný krajským úřadem Pardubického kraje ze dne 4. 10. 2018, protokol o akreditované zkoušce a autorizovaném měření emisí ze dne 14. 12. 2020 a rozhodnutí ČIŽP ze dne 8. 10. 2018.

V. Posouzení věci krajským soudem

10. Podle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) návrh na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

11. Podle ust. § 101d odst. 1 s.ř.s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

12. Podle ust. § 101d odst. 2 s.ř.s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

13. Krajský soud po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy konstatuje, že návrh na jeho zrušení není důvodný.

14. Z předložené dokumentace, včetně informací ověřených z veřejně dostupné evidence katastru nemovitostí, vyplývá, že navrhovatelka je vlastnící dotčených pozemků v území dotčeném napadeným ÚP K., přičemž v návrhu poukázala na potenciální konkrétní zásah do svého vlastnického práva. Ostatně skutečnost, že navrhovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nespороvala ani odpůrkyně. K zásadám posuzování aktivní procesní legitimace v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

15. Ustálená judikatura správních soudů vytvořila určitý algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který logicky zobrazuje jednotlivé kroky přezkumu (srov. např.

rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), jež stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Postup soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s.ř.s.) spočívá v pěti krocích; (i) za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (ii) za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); (iii) za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; (iv) za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); (v) za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

16. Podle platné právní úpravy je soud vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhů (§ 101d odst. 1 s.ř.s.). Proto se soud zaměřil na přezkum uvedeného ÚP K. v mezích rozsahu a důvodů daného návrhu.

17. Odpůrkyně má v této věci bez pochyby pravomoc nechat pořídit a vydat napadený územní plán dle ust. § 6 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona, vypořádán je tak první krok přezkumu. Svým postupem při vydávání ÚP K. nepřekročila meze své zákonné působnosti (druhý krok přezkumu). Naplnění obou podmínek plyne z ust. § 44 a § 54 odst. 2 citovaného zákona. Ostatně v těchto bodech navrhovatelka porušení předpisů ani netvrdila.

18. Navrhovatelka dále vznesla námitky stran nedostatečného posouzení, resp. vůbec nevypořádání se s jejími připomínkami a námitkami. Fakticky tedy napadá procesní stránku vydání napadeného opatření obecné povahy. Takovou námitku však musí soud odmítnout. V této souvislosti je třeba odkázat na str. 192 až 199 ÚP K., v němž se odpůrkyně dostatečně vypořádala s připomínkami navrhovatelky (označenými jako námitky proti plánované územní dokumentaci) ze dne 16. 7. 2019 a rovněž na str. 133 až 183, kde se odpůrkyně vypořádala s námitkami navrhovatelky ze dne 10. 6. 2020. Odůvodnění rozhodnutí o připomínkách a námitkách navrhovatelky shledává soud zcela přezkoumatelným. Nelze přitom přehlédnout, že obsah námitek navrhovatelky byl v podstatě totožný s obsahem jejích připomínek. Totožnou, byť poněkud rozšířenou argumentaci pak navrhovatelka snáší i v nyní projednávaném návrhu.

19. Námitka nedostatečné informovanosti neobstojí. Z předložené spisové dokumentace plyne, že návrh ÚP K. doručil pořizovatel (Městský úřad Lanškroun) v souladu s ust. § 50 odst. 3 stavebního zákona veřejnou vyhláškou, přičemž návrh byl zveřejněn na úřední desce odpůrkyně a pořizovatele dne 4. 6. 2019. Ostatně navrhovatelka využila svého práva a dne 16. 7. 2019 podala proti návrhu územního plánu své připomínky. Upravený návrh územního plánu spolu s oznámením o konání veřejného projednání doručil pořizovatel veřejnou vyhláškou, kdy tato byla vyvěšena od 7. 5. 2020 do 18. 6. 2020. K veřejnému projednání konanému dne 10. 6. 2020 na Městském úřadu Lanškroun se však žádný zástupce navrhovatelky nedostavil. Z výše uvedeného podle soudu plyne, že předmětné opatření obecné povahy bylo vydáno postupem podle zákona. Jestliže navrhovatelka v návrhu nastiňuje určitý, dle jejího názoru optimální postup

informování o záměrech změny v územním plánování, pak krajský soud odkazuje na ust. § 47 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož má každý možnost uplatnit písemné připomínky poprvé ve fázi projednání návrhu zadání územního plánu. Po úpravě návrhu zadání územního plánu se vyhotoví návrh územního plánu a tento se doručí veřejnou vyhláškou, přičemž rovněž proti němu lze v souladu s ust. § 50 odst. 3 stavebního zákona uplatnit připomínky. Po upravení návrhu pak může k tomu oprávněný okruh osob (ust. § 52 odst. 2 téhož zákona) podat námitky (srov. také rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49, bod 31). Je zřejmé, že v nyní projednávané věci byl tento postup dodržen a navrhovatelka byla řádně a úplně informována o záměrech v územním plánování. O tom svědčí mimo jiné i to, že se prostřednictvím připomínek a námitek velmi podrobně k návrhu územního plánu vyjádřila. Skutečnost, že je žalobkyně významným zaměstnavatelem v obci, je pro danou věc irelevantní. Jak bylo správně uvedeno v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, odpůrkyně je povinna přistupovat ke všem subjektům v obci stejně.

20. Nedůvodnou shledává soud i námitku stran podjatosti vedení obce K. a Městského úřadu Lanškroun. Stručně řečeno, navrhovatelka vyvozuje podjatost především ze způsobu, jakým byly organizovány stížnosti na údajný zápach z provozu závodu navrhovatelky. Konkrétně pak ze skutečnosti, že na seznamu stížností figurují osoby spjaté s vedením obce.

21. Krajský soud zde však považuje za nutné uvést, že námitku podjatosti podle ust. § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) nelze úspěšně užít při vydání opatření obecné povahy podle stavebního zákona v samostatné působnosti obce. Vymezení institutu vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci to totiž neumožňuje. Řízení o vydání opatření obecné povahy nemá účastníky řízení, a proto k nim úřední osoba nemůže mít žádný poměr. Naopak poměr k věci je s vydáváním územního plánu pojmově spjat, neboť právě jeho prostřednictvím orgán obce reguluje činnost na svém území. NSS v rozsudku ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63 uvedl, že o systémové podjatosti logicky nelze v oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků ani uvažovat. Každý ze zastupitelů, kteří v samostatné působnosti rozhodují o přijetí opatření obecné povahy, nepochybně má určitý vztah k regulovanému území, což je ostatně u obecních zastupitelů žádoucí. Dovodit, že kvůli tomu nemohou o opatření obecné povahy hlasovat (a že má rozhodnout např. zastupitelstvo jiné obce), je nepřipadné. Politická či mediální zainteresovanost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti. Podle NSS nelze po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že i v situaci, kdy by taková námitka přípustná byla, netvrdila navrhovatelka ničeho konkrétního (kromě námitek ke stížnostem občanů na zápach, k čemuž se soud vyjádřil výše a zmiňuje též v závěru tohoto odstavce), tedy konkrétní kroky určitých osob, svědčící o podjatosti ve smyslu ust. § 14 správního řádu. To by rovněž platilo pro namítanou podjatost Městského úřadu Lanškroun jako pořizovatele ÚP, když tento se však, právě jako pořizovatel ÚP K., nepodílel přímo na přijetí rozhodnutí v dané věci. Navrhovatelka v tomto případě setrvala v podstatě pouze v rovině spekulací o možném podněcování obyvatel obce k negativnímu postoji výrobního

závodu navrhovatelky, případně, jak již bylo uvedeno, k vazbám osob figurujících na seznamu stížnosti k vedení obce. Takové obecné tvrzení by bez dalšího stěží mohlo založit důvod podjatosti v řízení, kde by taková námitka uplatnitelná byla.

22. Krajský soud se následně zabýval tím, zda obsah opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem (čtvrtý krok přezkumu). Právě zde dle soudu spočívá jádro argumentace žalobkyně, když tato brojí proti změně způsobu využití území, která má podle ní vliv na dřívější pravomocné územní rozhodnutí a stavební povolení výrobní haly navrhovatelky (budova č. p. 147). V důsledku této změny bylo podle navrhovatelky funkční využití dotčeného území pro průmyslovou výrobu zakázáno.

23. Krajský soud je na rozdíl od navrhovatelky toho názoru, že odpůrkyně se s uvedeným okruhem námitek dostatečně zabývala. K namítanému nerespektování stávajících limitů využití území a účelovému zdůvodnění vymezení plochy přestavby P3a,b se výstižně vyjádřila na str. 135 ÚP K. v části, v níž se vypořádává s námitkami navrhovatelky. Stručně shrnuto, vysvětlila, že rozvoj chemického průmyslu je v dotčeném území nevhodný (podstatným dílem pro šíření zápachu z výroby) a toto území by mělo být využíváno pouze pro funkci *výroba a skladování - skladování*. Upravený návrh ÚP K. pro veřejné projednání vymezení plochy však vzal v úvahu stavební povolení obecního úřadu Tatenice č. j. OUTA 788/2017 ze dne 4. 10. 2017 na stavbu „*výroby sprchových vaniček – stavební úpravy stavby na st. p. č. 196.*“ Odpůrkyně zdůraznila, že stávající limity využití území jsou předmětným územním plánem respektovány a výroba sprchových vaniček, která byla obecním úřadem Tatenice povolena, je ve stávajícím rozsahu zohledněna.

24. Soud se s takovým vypořádáním námitek ztotožňuje. Obecně řečeno je zřejmé, že územní plán může *pro futuro* vymezit plochy a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takové plochy. V procesu územního plánování dochází totiž 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 (viz rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). V odůvodnění ÚP K. je dostatečně osvětlen důvod omezení funkčního využití plochy přestavby P3a,b. Je jím ochrana veřejného zdraví a v tomto případě též ochrana prostředí před nežádoucími jevy souvisejícími s výrobní činností navrhovatelky, tedy zápachem. Přitom námitky navrhovatelky stran dodržování stanovených hygienických limitů jsou v tomto ohledu zčásti ne zcela podstatné. Skutečnost, že závod navrhovatelky dostal při odborném měření těmito limity, ještě neznamená, že občané obce či majitelé nemovitostí v obci, kteří tyto skutečnosti vnímají subjektivně, nemohou například svými stížnostmi iniciovat návrh na změnu územního plánu. Ostatně územní plánování je prospektivní činností a jeho smyslem je stanovit

pravidla pro budoucí využití regulovaného území. Krajský soud k námitce splnění hygienických limitů při provozu závodu navrhovatelky považuje za vhodné uvést, že splnění takových veřejnoprávně stanovených limitů je třeba chápat jen jako určité minimum z pohledu občanskoprávních imisí (srov. ust. § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Kasační soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016–34 vyložil, že za měřítko posouzení imisí nelze považovat jen obecné technické předpisy, ale rovněž soukromoprávní úpravu sousedských práv, dle níž je třeba zvažovat, zda imise nezasahují do práv sousedů nad míru přiměřenou místním poměrům. V závěru bodu 28 citovaného rozsudku NSS zkonstatoval, že *„[j]e přitom nasnadě, že míra přiměřená místním poměrům nemusí odpovídat limitům, které pro přípustnost imisí stanovují veřejnoprávní předpisy.“* Bylo by jistě zcela absurdní, nemohli-li by se občané obce bránit nepříjemnému zápachu jen proto, že vlastník výrobního závodu disponuje osvědčeními o splnění (zákonných) hygienických limitů.

25. Jestliže soud výše vyložil právo obce regulovat územním plánem své území, pak ale také současně platí, že územním plánem nemohou být dotčena pravomocná územní rozhodnutí. Tato podmínka byla v projednávané věci dodržena. Jak uvedeno v bodu 21 tohoto rozsudku, ÚP K. stávající limity využití území respektuje a zohledňuje rovněž předmětné stavební povolení obecního úřadu Tatenice pro stavební úpravy stavby č. p. 196. Opakovaně zdůrazněné námitky navrhovatelky stran toho, že jí předmětný územní plán znemožní dosavadní výrobní činnost, resp. že územní plán odstraňuje účinky pravomocného územního rozhodnutí, nejsou na místě. Krajský soud opakuje, že územní plán ze své podstaty nemůže měnit stávající využití pozemků a tedy ani zasahovat do pravomocných územních rozhodnutí, respektive rušit jejich účinky. Na tomto názoru je sjednocena i judikatura Nejvyššího správního soudu. NSS v nedávném rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019–49 uvedl, že přijetím územního plánu nedochází k omezení dosavadního faktického užívání pozemků. Pravomocná územní rozhodnutí nemohou být přijetím nového územního plánu dotčena. Přijetí nového územního plánu nemůže mít vliv na již vydaná pravomocná územní rozhodnutí, neboť územně plánovací dokumentace nemůže působit retroaktivně a derogovat účinky pravomocných územních rozhodnutí. V tomto smyslu je rovněž stěžejní, že navrhovatelce nesvědčí právo na zachování obsahu územního plánu. Naopak územní plán je nástrojem, jak mohou obce reagovat na aktuální potřeby změn na svém území. Ke stejným závěrům dospěl i Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 3. 2019, č. j. 43 A 96/2018–94, bod 44, kde uvedl, že koncept územního plánu musí respektovat vydaná pravomocná rozhodnutí a stavební povolení a *„že územní rozhodnutí vydané před účinností nového územního plánu nevyžaduje ke své další platnosti, aby územním rozhodnutím schválené využití pozemků pro konkrétní účel bylo přejato do územního plánu (či jiné formy územněplánovací dokumentace). Přijetím nového územního plánu se nic nemění na pravomocném územním rozhodnutí.“* Rovněž Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 10. 2019, č. j. 43 A 196/2018–223, bod 59 k této problematice uvedl, že *„[j]akkoliv proces územního plánování je postaven na principu kontinuity, současně se uplatňuje protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž umožňuje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Navrhovatelka nemá právo na zachování obsahu územního plánu. Z výše uvedeného judikatorního shrnutí jednoznačně plyne, že navrhovatelka může na svých pozemcích i po vydání napadené změny územního plánu*

realizovat záměr v podobě schválené územním rozhodnutím stavebního úřadu (...).“ Také NSS v rozsudku ze dne 09. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010–65 dospěl k závěru, že územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí, přičemž „[s]lamotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, představuje však závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí do budoucna“

26. Navrhovatelkou zmiňovaný judikát NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012–139 nepovažuje krajský soud za přílehlavý nyní projednávané věci. Z citovaného rozsudku NSS plyne, že předmětem sporu zde bylo stavební povolení na stavbu Bioplynové stanice Ovesná Lhota, přičemž za zásadní otázku bylo lze považovat, zda stavební úřad musí ve stavebním řízení podrobit žádost o vydání stavebního povolení též zkoumání ve směru k platnému územnímu plánu, resp. zda lze vydat stavební povolení jen na základě stále platného územního rozhodnutí, a to i přesto, že se posléze stalo rozporné s platným územním plánem. V dané věci se tedy jednalo o stavební věc a nikoli o věc územního plánu. Navrhovatelkou citované pasáže uvedeného rozsudku jsou částečně vytržené z celkového kontextu věci, když předmětem řízení byla zcela jiná otázka, než jak je tomu u nyní projednávané věci.

27. Jak uvedeno výše, navrhovatelka namítala i údajné omezení jejího vlastnického práva v důsledku omezení průjezdu nákladních automobilů, resp. tahačů s přípojným vozidlem. Odpůrkyně se touto námitkou zabývala na str. 180 a 181 územního plánu. Odpůrkyně ve vypořádání námitek v územním plánu vhodně připomněla, že namítaný regulativ spočívající v umožnění vjezdu pouze nákladním vozidlům a nikoli kamionům, je zcela v souladu s dokumentací k posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) k záměru „Výroba sprchových vaniček K.“, kde se uvádí, že vyvolaná doprava (v dotčeném území) bude maximálně tři nákladní automobily o nosnosti 3,5t a 10 osobních automobilů za den. Takové dopravní řešení nejenže odpovídá skutečnosti, že k areálu navrhovatelky vede komunikace obytným územím, ale také bere v potaz dopravně technický stav předmětné komunikace. Nad rámec uvedeného krajský soud dodává, že úprava provozu v dotčeném území není bez dalšího cílem ÚP K. Případné omezení dopravy v dotčeném území může být předmětem jiného opatření obecné povahy, v tomto případě patrně umístěním příslušné dopravní značky zakazující vjezd nákladním vozidlům nad určitou nosnost. Proti takovému případnému budoucímu opatření obecné povahy bude moci navrhovatelka brojit samostatnou žalobou. Nyní projednávaný ÚP K. však navrhovatelku v ničem neomezuje, neboť územní plán dopravu v dotčeném území na této úrovni přímo nereguluje. Tuto námitku tak soud shledává nedůvodnou.

28. Pokud jde o regulaci intenzity využití pozemků, tedy koeficient zastavění, navrhovatelka prostřednictvím této námítky nijak nespecifikovala, vůči čemu má být tento koeficient diskriminační, případně z jakého důvodu. Koeficient zastavění je územním plánem pro dotčenou plochu výroby a skladování nastaven na maximálně 45 %.

V odůvodnění námitek odpůrkyně navrhovatelce osvětlila, že současný koeficient zastavění je u stavby na st. p. č. 199 ve výši 21 % a u stavby na st. p. č. 196 ve výši 35 %. Byly tedy brány v potaz pozemky, na nichž se nachází stavba (st. p. č. 199 a st. p. č. 196) a nikoli ostatní pozemky (manipulační plochy) nacházející se v dotčeném území, jejímž vlastníkem je navrhovatelka. Krajský soud v této souvislosti odkazuje na ust. § 2 odst. 7 stavebního zákona, který definuje zastavěnou plochu. Podle soudu tak ostatní pozemky navrhovatelky (manipulační plochy) nelze zahrnovat do výpočtu koeficientu zastavění, jak činí navrhovatel. Manipulační plochu nelze v daném případě považovat za stavbu. Ani v tomto ohledu tak územní plán navrhovatelku neomezuje v její dosavadní výrobní činnosti, resp. ve využívání staveb v jejím areálu na základě již vydaných pravomocných územních a stavebních povolení. Nelze tedy tvrdit, že nastavený koeficient zastavění je pro navrhovatelku diskriminační, naopak tento plně respektuje dosavadní využití dotčených pozemků.

29. Navrhovatelka rovněž namítala, že nově navržené území, resp. nově definovaná plocha přestavby Z4a pro novou zástavbu rodinných domů není potřebná. Navrhovatelka však neuvedla, jakým způsobem jí tato skutečnost zasahuje přímo do jejích práv. Krajský soud považuje tuto námitku za mimosměrnou. Skutečnost, že odpůrkyně má v úmyslu umožnit na nově vymezené ploše přestavby Z4a výstavbu bytových domů, se nikterak nedotýká zájmů navrhovatelky a s předmětem sporu rovněž nijak nesouvisí. Tvrzení navrhovatelky o tom, že po bytech umístěných na ploše přestavby Z4a nebude žádná poptávka, či že nově vymezená plocha přestavby není vůbec potřeba, jsou pouze jejími spekulacemi. Nemají však vliv na nyní projednávanou věc. Jde-li o zápach a jeho možné další šíření, pak již za současného stavu se nachází v blízkosti výrobního areálu navrhovatelky obytná zóna, resp. zástavba rodinných domů určených k bydlení. Případnou novou výstavbou tak patrně nedojede k jakémusi dalšímu zhoršení pozice navrhovatele, jak on sám tvrdí.

30. Pokud jde o proporcionalitu ve vztahu k zásahu do práv navrhovatelky, ani zde soud tuto námitku neshledal důvodnou. Jak již soud totiž uvedl, nesporné je, že předmětné územní plán, respektive, změny z něj vycházející nijak nenaruší dosavadní výrobní a jinou činnost navrhovatelky a současně nijak neomezí již zmiňované pravomocné územní rozhodnutí.

31. V této souvislosti lze připomenout, že proporcionalitu – přiměřenost – opatření obecné povahy je třeba hodnotit v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu se rozumí obecná přiměřenost právní regulace, tedy to, zda posuzovaná regulace přispívá k racionálnímu uspořádání společenských vztahů. Je proto třeba hodnotit, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti) a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů). Kritérium proporcionality v užším smyslu zahrnuje přezkum toho, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.

32. V tomto světle má soud za to, že část ÚP K. jako posuzovaná regulace může přispět k racionálnímu uspořádání společenských vztahů, neboť regulace využití dotčeného území

do budoucna umožní dosáhnout sledovaného cíle, jímž je omezení dalšího rozvoje chemické výroby v obci, jež je producentem negativně pociťovaného zápachu. Rovněž posuzovaná regulace dostojí i kritériu potřebnosti, když se jinak dle soudu nepodává, že v dané věci dosáhnout jiným prostředkem (viz obsah správního spisu a absence případných dalších tvrzení účastníků řízení k přijetí možných alternativních řešení). Jak již bylo několikrát zmíněno, posuzovaná regulace navrhovatelku nijak neomezí v dosavadní výrobní činnosti, neboť územní plán nemůže odstraňovat účinky již vydaných pravomocných rozhodnutí a realizovaných staveb.

33. Krajský soud se tedy neztotožňuje s námitkami navrhovatelky, že posuzovaná regulace prostřednictvím ÚP K. bude mít na ní značný vliv. Na rozsahu její dosavadní výrobní činnosti provozované na dotčených pozemcích na základě příslušných povolení územní plán ničeho nemění. Pokud navrhovatelka odkazovala na rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56, podle nějž se musí správní orgány řídit mimo jiné zásadami proporcionality a zdrženlivosti, podle soudu není odkaz na tento rozsudek v této věci přiléhavý. Odkazovaný rozsudek vychází z jiného skutkového stavu věci, kde stručně řečeno, odpůrce zcela nepřezkoumatelným způsobem stanovil výškovou regulaci stavby a s námitkou navrhovatele se nijak věcně nevypořádal, respektive námitku vypořádal jen s poukazem na obecné cíle územního plánování. To však není případ nyní projednávané věci, kde odpůrce v územním plánu dostatečně vypořádal připomínky i námitky navrhovatelky (do značné míry totožné).

34. Podstatný podklad námitek navrhovatelky se nesl, jak již soud uvedl, především na podkladě nesouhlasu s kritikou občanů obce ohledně šíření zápachu z jejího výrobního areálu. Zjednodušeně řečeno se navrhovatelka bránila tím, že všechny podstatné hygienické limity při její výrobní činnosti splňuje (až na výjimku ojedinělé havárie). Nicméně, soud již výše v bodu 24. shora tohoto rozsudku vyložil, že řádné plnění těchto limitů může být a zpravidla je pouze jakýmsi minimem občanskoprávních imisí. Měřítkem těchto imisí nemohou být jen obecně závazné podzákonné předpisy (technického, příp. zdravotního rázu), ale je třeba zvažovat i úpravu soukromoprávních susedských práv.

35. Při rozhodování ve věci soud vyšel ze správního spisu a podkladů pro zpracování ÚP, které byly předloženy odpůrkyní. Krajský soud neprováděl dokazování dalšími listinami, které navrhovatelka předložila spolu s návrhem a replikou k vyjádření odpůrkyně. Tyto listiny (zejm. protokol o kontrole ČIŽP ze dne 30. 5. 2019, odborný posudek č. 3066/01 ze dne 18. 9. 2018, protokol o technologickém měření emisí č. 3164/02 ze dne 19. 9. 2019, kolaudační souhlas s užíváním stavby ze dne 18. 12. 2017, příspěvková rozptylová studie z října 2016, akustická studie z listopadu 2016 a hodnocení vlivů na veřejné zdraví ze dne 11. 11. 2016 – všechny zmíněné listiny obsaženy ve svazcích IV. – VI soudního spisu) nemají zásadní vypovídací hodnotu ve vztahu k projednávané věci, respektive k podstatné argumentaci navrhovatelky. Skutečnost, že navrhovatelka disponuje řádným územním a stavebním povolením k dotčené stavbě, odpůrkyně nespornuje. Odpůrkyně rovněž nespornuje výsledky výše zmíněných studií souvisejících s provozem navrhovatelky.

36. Pokud jde o důkazy navržené odpůrkyní, tedy oznámení záměru zpracovaného LI-VI Praha, spol., s.r.o., zpráva o zásahu HZS Pardubického kraje dne 17. 6. 2020, povolení

k výstavbě veřejné kanalizace, kolaudační rozhodnutí veřejné kanalizace a rozhodnutí ČIŽP ze dne 8. 10. 2018, i tyto důkazy soud neprovedl, neboť nejsou pro rozhodnutí ve věci významné, respektive neplynou z nich žádné skutečnosti významné pro projednávanou věc. Skutečnosti rozhodné pro posouzení nyní projednávané věci soud zjistil z dokumentace k předmětnému územnímu plánu.

VI. Závěr a náklady řízení

37. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že návrh není důvodný, proto jej zamítl podle § 101d odst. 2 s.ř.s.

38. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný byl odpůrce a navrhovatel nikoli. Úspěšný odpůrce (nikoli velká obec s počtem obyvatel nepřesahujícím 500), u kterého soud shledává podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů správnímu orgánu splněnými (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29 nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014, poslední odstavec), má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 2 x 3.100 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné vyjádření) podle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu částku ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby. Přiznané náklady řízení ve výši 6.800 Kč navrhovatelka uhradí k rukám zástupkyně odpůrkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Odpůrkyně není povinna a především ani bez dalšího oprávněna žádat (bez případné úhrady) po jiném subjektu, tedy ani po pořizovateli, zpracování vyjádření k návrhu na zahájení soudního řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Pardubice, 23. září 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu