



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelky: **E. Š.**, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, proti odpůrkyni: **obec Kojetice**, se sídlem Lipová 155, Kojetice u Prahy, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23 Praha, o kasační stížnosti odpůrkyně proti výroku I. a III. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2021, č. j. 59 A 5/2021-73,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2021, č. j. 59 A 5/2021-73, **se ruší** ve výroku I. a III. a věc **se** v daném rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení výroků I. a III. v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“).

[2] Tímto rozsudkem krajský soud v opatření obecné povahy č. 1/2020 – změně č. 1 územního plánu obce Kojetice, vydané usnesením zastupitelstva obce ze dne 21. 12. 2020, zrušil textovou část výroku, a to v rozsahu vymezujícím v kapitole 1 změnovou plochu Zm1/8 a v rozsahu bodů (8), (12) a (14) kapitoly 2, jakož i tomu odpovídající grafickou část (výrok I.); ve zbytku návrh zamítl (výrok II.) a současně rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok III.).

[3] Krajským soudem zrušená část změny č. 1 územního plánu obce Kojetice (dále též „ÚP Kojetice“) se týkala pozemků navrhovatelky, které byly nově vymezeny jako plocha VL (výroba a skladování – lehký průmysl) namísto předchozí plochy VS (smíšená výrobní); tento typ ploch byl zrušen a současně byl upraven regulativ hlavního i nepřipustného využití ploch VL, jakož i urbanistická koncepce. Navrhovatelka s novým

vymezením využití svých pozemků, včetně souvisejících úprav pro jejich využití, nesouhlasila, a proto se návrhem podaným u krajského soudu domáhala zrušení předmětné části změny č. 1 ÚP Kojetice.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Krajský soud podanému návrhu z velké části vyhověl a zrušil shora specifikovanou textovou i grafickou část výroku napadeného opatření obecné povahy dnem právním moci svého rozsudku ve smyslu § 101d odst. 2 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Krajský soud zrušil ty části změny č. 1 ÚP Kojetice, které vedly k vyškrtnutí regulativů ploch VS a převedení dotčených pozemků navrhovatelky do plochy VL. Do samotných změn regulativů VL krajský soud nezasahoval s tím, že tyto se přestávají na pozemky ve vlastnictví navrhovatelky vztahovat; výjimkou je regulativ hlavního využití ploch VL, jehož změna vyžadovala, aby negativní vlivy výrobních areálů mimo vymezenou plochu navíc nezhoršovaly pohodu bydlení v obytných plochách sousedících, popř. přiléhajících k trasám dopravní obsluhy. Právě v pojmu pohoda bydlení spatřoval krajský soud problém, protože k vyhodnocení, zda umístění konkrétního záměru bude či nebude nepřipustně zhoršovat pohodu bydlení, je třeba zohlednit též případná subjektivní specifika užívání té které nemovitosti. Něco takového není možné požadovat bez uplatnění konkrétních námitek dotčených vlastníků. Takto podrobné otázky je ovšem nutno řešit na individuální úrovni v územním řízení, nikoli v rámci územního plánování. Územní plán má obsahovat obecnou regulaci, čemuž stěžovatelka nedostála a překročila meze zákonem vymezené věcné působnosti. Proto krajský soud zrušil bod (12) kapitoly 2 – doplnění regulativu hlavního využití plochy VL.

[6] Vedle toho krajský soud zrušil i bod (8) – doplnění urbanistické koncepce a bod (14) – zrušení podmínek pro plochy VS v kapitole 2 a dále kapitolu 1 ve vztahu ke změnové ploše Zm1/8 – *„prověření změny podmínek pro využití plochy smíšené výrobní (VS) v izolované poloze při silnici směrem k Čakovičkám (bývalá velkovýkrmná vepřů)“*. Všechny tyto zrušené změny mají vazbu na nové vymezení pozemků navrhovatelky jako plochy pro výrobu a skladování – lehký průmysl oproti původnímu vymezení jako plochy smíšené výrobní, což krajský soud vyhodnotil jako neodůvodněné, resp. nepřiměřené.

[7] Z obsahu změny č. 1 ÚP Kojetice je zřejmé, že sledovaným cílem změny u plochy Zm1/8 byla především ochrana obytného prostředí obce před dopravou indukovanou podnikáním na dotčených pozemcích a omezení s tím spojených negativních vlivů na životní prostředí. Podle krajského soudu ovšem stěžovatelka – s ohledem na uplatněné námitky navrhovatelky – nevysvětlila, proč není možné dosáhnout uvedeného cíle jinými prostředky, které by byly šetrnější vůči vlastnickému právu navrhovatelky a jejímu právu podnikat.

[8] Navrhovatelka zakoupila dotčené pozemky, aby na nich mohla realizovat svůj podnikatelský záměr, který byl z povahy věci navázán na předchozí odstranění ruin bývalé velkovýkrmné vepřů, a to v souladu s dosavadním územním plánem obce. Jeho změnou

pokračování

došlo ke změně stávajícího možného využití dotčených pozemků způsobem, který ztížil realizaci záměru navrhovatelky, o němž stěžovatelka zjevně věděla. Věděla, že navrhovatelka usiluje o realizaci kompostárny a věděla i o jejím záměru spočívajícím v umístění zařízení na recyklaci pneumatik, resp. obecně o snaze o umístění recyklačního centra. Stěžovatelka taktéž dobře věděla i o tom, že navrhovatelka areál pronajímá za účelem parkování nákladních vozů, a muselo jí být též jasné, že asanace a terénní úpravy původního areálu vyžadují značné úsilí a vynaložení enormních nákladů, jež patrně mohly být jen v omezené míře nahrazeny prodejem recyklovaného kameniva jakožto stavebního materiálu. Tyto okolnosti stěžovatelka náležitě nezohlednila; naopak přijetím napadené změny podstatně a podle všeho cíleně omezila využití dotčených pozemků způsobem popírajícím dosavadní záměry navrhovatelky, a to ve fázi, kdy dosud nedošlo ani k dokončení samotné asanace areálu. To podle krajského soudu představuje velmi tvrdý zásah vůči navrhovatelce, který z hlediska přiměřenosti nemůže obstát. Stěžovatelkou exponovaná problematika indukované nákladní dopravy v důsledku stávajících i plánovaných činností navrhovatelky nepochybně dopadá na intravilán obce a má významnou váhu – doprava vyjíždějící z areálu může najíždět na nadřazenou silniční síť nejkratší cestou právě přes obec po silnici III/0096. Uvedené však nelze vnímat izolovaně, navrhovatelka upozorňovala na to, že je připravena zajistit na vlastní náklady alternativní dopravní napojení areálu, pro což je nezbytná spolupráce stěžovatelky; v námítkách jí byla nabídnuta konkrétní trasa jižním směrem přes katastr obce Zlonín. Za těchto okolností stěžovatelka nemohla bez dalšího změnit podmínky využití dotčených pozemků v zájmu omezení průjezdu nákladní dopravy obcí, aniž by vysvětlila, proč nevymezila žádné varianty umožňující dotčené pozemky zpřístupnit trasou míjející obydlené části obce, popř. z čeho dovozuje, že úprava dopravní infrastruktury na území obce není možná.

III. Kasační stížnost, vyjádření navrhovatelky a replika

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, přičemž navrhla, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek v rozsahu výroků I. a III. zrušil a věc vrátil krajskému soudu zpět k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka svoji kasační stížnost strukturovala do tří částí; v první brojila proti tomu, že krajský soud zrušil doplnění regulativů pro plochy VL – bod (12) kapitoly 2. Konstatovala, že poté, co krajský soud zrušil část změny č. 1 ÚP Kojetice, platí pro pozemky navrhovatelky původní územní plán a její pozemky jsou nyní plochou VS, pro kterou platí regulativy VS, nikoli regulativy VL. Doplněný regulativ VL se tudíž pozemků navrhovatelky netýká a krajský soud dle stěžovatelky nebyl oprávněn předmětný regulativ zrušit. Z věcného hlediska pak stěžovatelka uvedla, že pojem pohoda bydlení je pojmem dlouhodobě a standardně užívaným, a to i v územních plánech; viz např. územní plán města Brna nebo obce Lipno. I když při posuzování pojmu pohoda bydlení nelze zcela abstrahovat od určitých subjektivních hledisek, nelze pominout, že je třeba přistupovat k tomuto pojmu „objektivisticky“, tj. nikoli až na základě námitek účastníků řízení, jak uvedl krajský soud.

[11] V druhé části kasační stížnosti stěžovatelka napadla zrušení textu týkajícího se urbanistické koncepce – bod (8) kapitoly 2. Podle jejího názoru není zřejmé, z jakého důvodu bylo třeba zrušit i popisnou část urbanistické koncepce. Napadený rozsudek stěžovatelka v tomto ohledu považuje za nepřezkoumatelný. A pokud měl krajský soud za to, že je nutno zrušit navrhované funkční využití plochy Zm1/8, potom postačovalo zrušit pouze část textu, v níž se hovoří o využití areálu pouze pro lehkou výrobu.

[12] V třetí části kasační stížnosti rozporuje stěžovatelka zrušení vymezení plochy Zm 1/8 v textové a grafické části, včetně bodu (14) kapitoly 2, kterým se ruší regulativy pro plochy typu VS, tj. regulativy platné pro plochu Zm 1/8 před změnou č. 1 ÚP Kojetice. Nejprve k odůvodnění dané změny – dle stěžovatelky je z něho zcela zřejmé to, co po ní krajský soud požaduje. Stěžovatelka věnovala odůvodnění opatření obecné povahy náležitou pozornost a řádně vypořádala též námitky navrhovatelky; viz rozhodnutí o námitkách, v němž však logicky nemohla zohledňovat skutečnosti, které v podaných námitkách nezazněly, tj. například konkrétní podnikatelské či investiční plány navrhovatelky, příp. nájemců jejích pozemků v daném areálu. Stěžovatelka připouští, že v procesu územního plánování je nutno vycházet nejen z podaných námitek, ale je třeba zohlednit i všechny související skutečnosti. To ovšem neznamená, že by měla nahrazovat aktivitu vlastníků dotčených pozemků a vypořádávat se se záměry, které nejsou nijak blíže specifikovány. Záměry a vize vlastníka dotčeného pozemku nelze domýšlet či je subjektivně abstrahovat z neformálních a zcela neurčitých vyjádření navrhovatelky nebo jiných osob – byť příbuzných, konkrétně manžela navrhovatelky (J. Š.).

[13] Jde-li o alternativní příjezd k areálu bývalého vepřína, popřela stěžovatelka, že by ho bez dalšího odmítla, a poukázala dokonce na pěší prohlídku jedné z možných tras, včetně úseku na území sousední obce Zlonín, z prosince 2018, kdy byly probírány problematické aspekty a (ne)realizovatelnost trasy. Navrhovatelka nikdy nepředložila konkrétní a reálné řešení příjezdu do svého areálu, ani nijak nezapočala s jeho realizací. Stávající územní plán přitom nebrání navrhovatelce ve vybudování jí navrhované nebo jiné obslužné komunikace pro daný areál; ta však nemůže končit na hranici obce a obec Kojetice nemůže řešit území sousedních obcí (Zlonín, Neratovice a další), přičemž tyto obce logicky ani nemají žádný zájem o komunikaci, která by na jejich území přivedla těžkou nákladní dopravu. Nadto stěžovatelka připomněla, že zanesení komunikace v územním plánu ještě neznamená, že tato komunikace bude opravdu vybudována, naproti tomu plocha Zm1/8 již využívána je a je třeba ji regulovat pro ochranu veřejných zájmů v území.

[14] K tomu stěžovatelka podotkla, že vycházela ze stavu daného území, kterým je odstraňování dosavadních zemědělských staveb, resp. probíhající terénní úpravy, jakož i z faktu, že zde nejsou umístěny či povoleny jakékoli stavby. Podrobnější rozsah činnosti či záměrů navrhovatelky nebyl stěžovatelce znám a nebyly jí předány ani žádné odpovídající podklady – a to ani po zasedání zastupitelstva obce dne 9. 4. 2018, na které poukázal krajský soud. Na základě neformálních vyjádření v rámci zastupitelstva obce nelze při pořizování územního plánu zohledňovat hypotetické a blíže nedefinované budoucí plány, záměry či vize a vytýkat obci nepřiměřenost přijaté regulace.

pokračování

[15] Územní plánování není neměnné, podléhá průběžnému vyhodnocování, přičemž navrhovatelka měla dostatek času na asanaci areálu a realizaci svých záměrů – územní plán obce byl vydán v roce 2014 a není namístě dovolávat se legitimního očekávání v to, že podmínky pro stavební či jinou činnost na určitých pozemcích zůstanou neomezené; to platí tím spíše za situace, kdy stávající činnost na dané ploše navrhovatelky významně ovlivňuje životní prostředí, bezpečnost dopravy a další veřejné zájmy v obci. Stěžovatelka k regulaci přistoupila i na základě dosavadních zkušeností s asanací areálu, která není stále dokončena – dle stěžovatelky není areál zrekultivován, ale probíhají zde nepovolené terénní úpravy a navrhovatelka je v prodlení z tohoto důvodu, že provádí jiné práce nad rámec toho, co bylo povoleno – těžba a prodej kameniva. V souvislosti s tvrzením krajského soudu, že *„asanace původního areálu vyžaduje značné úsilí a vynaložení enormních nákladů“*, pak stěžovatelka poznamenala, že jde o pouhou spekulaci; tou je mj. i tvrzení o omezené možnosti kompenzace těchto nákladů prodejem recyklovaného kameniva (ostatně sám krajský soud – s odkazem na písemné vyjádření manžela navrhovatelky při sepisování protokolu Obvodním báňským úřadem pro území Hlavního města Prahy a kraje Středočeského dne 14. 10. 2019 – uvádí, že bylo prodáno 132 000 t kameniva, což při zohlednění ceny kameniva v udávaných frakcích může jen těžko vést k uvedenému závěru).

[16] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka zopakovala nutnost využití institutu námitek, v nichž však navrhovatelka žádné konkrétní podnikatelské záměry nespecifikovala, nehledě na to, že pokud by navrhovatelka dosavadní stavby odstranila řádně a v souladu s rozhodnutím stavebního úřadu, mohla své záměry realizovat již dávno; navíc i stávající aktivity na daném místě provozované (těžba kameniva a příp. další) jí generují náležitý příjem. A rovněž budoucí využití daného areálu je dostatečně široké a rozhodně reálně využitelné. Územní plán je výrazem politické vůle obce na rozvoji a ochraně území obce, která je výkonem ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu, což napadený rozsudek popírá.

[17] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala především na posouzení provedené krajským soudem, z něhož plyne, že zásah do soukromých práv a zájmů navrhovatelky byl nepřiměřený a nebyl poslední a jedinou možností, jak řešit střet zájmu soukromého a veřejného – viz zejm. bod 109. a dále body 111. až 116. odůvodnění rozsudku, ve kterých se krajský soud vypořádal s tím, proč bylo na místě řešit spíše veřejnou dopravní infrastrukturu namísto zásahů do vlastnického práva a práva na podnikání navrhovatelky. Její snahy o zřízení nového dopravního připojení stěžovatelka neguje, ačkoli je zřejmé, že od roku 2015 se navrhovatelka pokouší vyjednat součinnost při zřízení nového dopravního připojení areálu na pozemní komunikace vyšších tříd mimo intravilán obce po stávajících polních cestách. Navrhovatelka též připomněla, že právo obce na samosprávu není bezbřehé, je limitováno zákonem a dalšími omezeními, zejm. předvídatelností právní regulace a zásadou minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob. O rozsahu a druhu podnikatelské činnosti na dotčených pozemcích přitom stěžovatelka prokazatelně věděla již před vydáním územního plánu v roce 2014, přičemž o záměrech navrhovatelky se hovořilo i na zasedání zastupitelstva dne 9. 4. 2018. Stěžovatelka věděla, že navrhovatelka areál zakoupila a bude jej muset nejprve zdemolovat, což s ohledem na jeho rozsah potrvá řadu let; stejně tak stěžovatelka věděla, že v době pořizování napadené změny zde navrhovatelka realizuje podnikatelskou činnost

(kompostárna, recyklace pneumatik, provoz nákladních vozidel) a ve svých plánech se spoléhá na způsob využití plochy (VS). Regulace tak přímo směřovala proti navrhovateli, která jednala v důvěře v územní plán, a krajský soud ji správně shledal jako nepřiměřenou. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[18] V replice stěžovatelka setrvala na své dosavadní argumentaci vymezující se proti závěrům krajského soudu, který nesprávně „smísl“ problematiku přístupové komunikace s danou změnou územního plánu. Nelze čekat po neomezeně dlouhou dobu, dokud se event. stavebník odhodlá realizovat své (navíc v procesu změny územního plánu ani nesdělené) záměry; naopak stěžovatelka musela – na základě (více jak pětiletých) zkušeností s dosavadní činností v areálu – aktualizovat územní plán obce a přijmout takové podmínky pro jeho další využití, aby byly ochráněny veřejné zájmy na území obce, jakož i bezpečnost občanů ve vztahu k narůstající těžké automobilové dopravě v samotném centru obce.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu.

[22] V nyní posuzovaném případě navrhovatelka zpochybňovala zákonnost části změny č. 1 ÚP Kojetice z několika důvodů; konkrétně napadala: 1) překročení pravomoci a mezí zákonem dané působnosti stěžovatelky, jakož i některé její dílčí kroky při pořizování změny územního plánu, včetně využití institutu zkráceného postupu podle § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, 2) absenci řádného odůvodnění a dalších náležitostí rozhodnutí o námitkách navrhovatelky vůči změně funkčního využití jejích pozemků z plochy VS (smíšená výrobní) na plochu VL (výroba a skladování – lehký průmysl) a 3) porušení proporcionality – přiměřenosti právní regulace, a to právě v důsledku uvedené změny funkčního využití pozemků navrhovatelky.

[23] Z hlediska samotného postupu při pořizování územního plánu krajský soud neshledal žádnou nezákonnost, nicméně dal navrhovatelce za pravdu v tom, že stěžovatelka částečně vybočila z mezí své věcné působnosti [ad 1)] a že změna funkčního využití

pokračování

pozemků navrhovatelky je z pohledu důvodů poskytnutých stěžovatelkou nepřiměřená [ad 2) a 3)]. Proto krajský soud významné části návrhu vyhověl a část změny č. 1 ÚP Kojetice zrušil, což stěžovatelka napadla v kasační stížnosti; současně však napadla rozsudek krajského soudu i z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

*IV. a) K (ne)přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu
/zrušení bodu (8) kapitoly 2 – urbanistická koncepce/*

[24] Nejprve krátce k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[25] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a důkladně odůvodněné rozhodnutí, v němž krajský soud reagoval na veškerou argumentaci navrhovatelky, kterou vyvrátil, anebo ji (ve většině) potvrdil. Dovojuje-li přitom stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho, že není jasné, proč krajský soud zrušil i popisnou část urbanistické koncepce [bod (8) kapitoly 2], nutno odkázat na celé odůvodnění rozsudku, z něhož je zřejmá provázanost předmětné části urbanistické koncepce se změnou funkčního využití pozemků navrhovatelky; to ostatně výslovně vyjádřil krajský soud i v závěru svého rozsudku – viz zejm. bod 120., z něhož je patrné, že přistoupil ke zrušení všech částí výroku změny č. 1 ÚP Kojetice, které se vztahují k vyškrtnutí regulativů ploch VS a převedení pozemků stěžovatelky do plochy VL. Tímto výrokem je bezpochyby i textová část výroku týkající se urbanistické koncepce, v níž byl změnou č. 1 ÚP Kojetice nahrazen celý druhý odstavce pod tabulkou – popisující charakter plochy bývalého areálu velkovýkrmny vepřů jako „brownfield“ – novým odstavcem. Je proto logické, že krajský soud přistoupil ke zrušení tohoto nového odstavce jako celku, nikoli jen jeho části týkající se lehké výroby, jak namítá stěžovatelka. Ta totiž kromě výše uvedené provázanosti urbanistické koncepce a dalších částí územního plánu přehlíží i vnitřní souvislosti a provázanost samotné urbanistické koncepce, resp. jejího nového odstavce, který sice hovoří o využití areálu pouze pro lehkou výrobu, avšak předesílá, že se tak děje v důsledku polohy areálu a nevhodnosti jeho obsluhy těžkou nákladní dopravou.

[26] Jednoduše řečeno, jakýkoli dílčí zásah do nového textu (druhého odstavce pod tabulkou) urbanistické koncepce nebyl z důvodu jeho vnitřní provázanosti namístě. Naopak, bylo nezbytné zrušit celý text, tj. nový odstavce urbanistické koncepce [bod (8) kapitoly 2], pokud krajský soud dospěl k závěru o nepřiměřenosti změny funkčního využití pozemků navrhovatelky. Tento závěr z rozsudku krajského soudu jasně vyplývá a Nejvyšší správní soud znovu poukazuje na pečlivost a důkladnost odůvodnění rozsudku, který rozhodně netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Námitka v druhé části kasační stížnosti týkající se nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu proto není důvodná.

IV. b) K překročení mezí věcné působnosti stěžovatelky

/bod (12) kapitoly 2 – hlavní využití plochy VL/

[27] V první části kasační stížnosti stěžovatelka rozporovala rozsudek krajského soudu s tím, že doplněný regulativ hlavního využití plochy VL se na základě zásahu krajského soudu již navrhovatelky netýkal; na její pozemky se totiž přestaly regulativy plochy VL vztahovat (předmětné pozemky byly „vráceny“ do plochy VS); nadto stěžovatelka doplnila, že pojem pohoda bydlení je pojem běžně užívaným i v oblasti územního plánování.

[28] Nutno předeslat, že náhled navrhovatelky vycházející primárně z toho, že v důsledku zásahu krajského soudu se pozemků navrhovatelky již regulativy plochy VL netýkaly, krajský soud v zásadě akceptoval a uplatnil ho vůči regulativům nepřipustného využití ploch VL, které navrhovatelka také napadla – bod (13) kapitoly 2. V této části krajský soud návrh zamítl právě proto, že regulativy by mohly být nanejvýš neproporcionální ve vztahu k právům vlastníků pozemků v jiných plochách VL; ti však v tomto směru námitky nevznесли, není tudíž nezbytné do těchto regulativů ke zbylým plochám zasahovat. Ve vztahu k regulativům hlavního využití ploch VL – bod (12) kapitoly 2 – ovšem krajský soud dospěl k závěru, že nastavení těchto regulativů je natolik podrobné a excesivní, že vybočuje z věcné působnosti stěžovatelky, a proto mu nezbylo, než daný bod zrušit.

[29] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem nesouhlasí a pro lepší přehlednost považuje za vhodné ocitovat celý text posuzovaného regulativu hlavního využití ploch VL, přičemž jeho doplnění, které s sebou přinesla změna č. 1 ÚP Kojetice, je v textu podtrženo:

„hlavní využití (převažující účel)

- *výrobní areály lehkého průmyslu za podmínky, že negativní vlivy nad přípustnou mez (např. z hlediska hygienických norem a předpisů) nepřekračují hranice areálu a nezhoršují pohodu bydlení nad míru obvyklou v obytných plochách vlivem hluku, exhalací, vibrací, prašnosti a neúměrné četnosti dopravní obsluhy*
- *zeleň obytná, veřejná, ochranná (izolační)*
- *veřejná prostranství.“*

[30] Pro věc podstatný pojem „pohoda bydlení“ byl obsažen v již dříve zrušené vyhlášce č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu; v současnosti je využíván omezeně a stavební předpisy pracují spíše s pojmem „kvalita prostředí“ obdobného obsahu – srov. § 4 odst. 2, § 20 odst. 1 či § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, přičemž stávající judikatura k pohodě bydlení lze v plném rozsahu aplikovat i na pojem „kvalita prostředí“, jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 As 329/2018-66, bod [41].

[31] Obsah obou uvedených pojmů je dán jistě i vnímáním subjektivních okolností odvíjejících se od konkrétních námitek účastníků řízení v případě povolování staveb, zpravidla v územním řízení; v tom má krajský soud nezpochybně pravdu, avšak přehlíží, že Nejvyšší správní soud se přiklonil k objektivnímu posuzování pojmu „pohoda bydlení“ a pokusil se objektivizovat základní složky mající vliv na obsah tohoto pojmu – v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006,

pokračování

č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS, podle něhož se jedná o „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech...*“.

[32] Je poněkud paradoxní, že na tento rozsudek NSS krajský soud odkazuje v odůvodnění svého rozsudku (bod 52.) a podporuje tím své závěry, aniž by zohlednil shora citované. I když nepochybně nelze pomíjet subjektivní rozměr námitek dotčených vlastníků do pohody bydlení, není možné tyto námitky absolutizovat a prakticky potlačit nutnost jejich objektivizace tak, jak ji naznačil Nejvyšší správní soud.

[33] Tato objektivizace je pro vyhodnocení, zda došlo ke zhoršení pohody bydlení, dosti podstatná a bude posuzována vždy *ad hoc* v tom kterém řízení. Z hlediska změny č. 1 ÚP Kojetice je přitom potřeba odkaz na pohodu bydlení vnímat právě jako odkaz na tato řízení a možnost umístit na ploše VL jen takové výrobní areály, které nad míru obvyklou nebudou zhoršovat kvalitu jednotlivých složek životního prostředí. V praktické rovině jde toliko o odkaz na zákonné podmínky za použití pojmu pohody bydlení, který se jako formulace stále používá – a to nejen při povolování staveb, ale také v procesu územního plánování. Nejvyšší správní soud do jisté míry chápe pohnutky krajského soudu, který použití pojmu pohody bydlení při stanovení regulativu územního plánu podrobil kritice, nedomnívá se však, že by v důsledku toho měla stěžovatelka postupovat nezákonně a tím méně mimo svoji věcnou působnost.

[34] Stanovení podmínek pro využití ploch, které jsou v praxi nazývány jako regulativy územního plánu, není podrobeno žádným bližším pravidlům – viz vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, která určuje obsahové náležitosti územního plánu, přičemž pro textovou část mj. požaduje „*stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)*“ [bod I., odst. 1, písm. f) přílohy 7].

[35] Uvedeným obsahovým požadavkům změna č. 1 ÚP Kojetice rozhodně neodporuje; naopak územní plán i po své změně obsahuje podmínky nejen pro hlavní využití, ale také pro přípustné a nepřípustné využití ploch VL. Pokud jde o doplnění regulativu hlavního využití ploch VL o pojem pohoda bydlení, je třeba připomenout, že tento pojem je navázán na nezhoršení hladiny hluku, exhalací či vibrací v daném místě, a ve své podstatě

tak představuje pouze obecný odkaz na využití území při zohlednění dílčích složek životního prostředí (ovzduší a další). Takový odkaz nemá sám o sobě normativní vliv a je spíše nadbytečný, nikoli však nepřijatelný, protože by jím stěžovatelka vykročila mimo svoji věcnou působnost. Ta pro případy stanovení funkčního využití konkrétních ploch v územním plánu není nijak zásadně konkretizována ani omezena, jak bylo vysvětleno výše s odkazem na přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[36] Obecně sice platí, že by se územní plán neměl zabývat podrobnostmi přesahujícími jeho obsah a účel; v daném případě však nejde o míru podrobnosti, nýbrž obecný odkaz na využití území (za splnění podmínek daných hygienickými limity hluku, vibrací apod.), který nebylo na místě rušit z důvodu vykročení mimo věcnou působnost stěžovatelky. Její kasační námitka je proto důvodná.

*IV. c) K odůvodnění a přiměřenosti změny využití pozemků navrhovatelky
/změnová plocha Zm1/8 v kapitole 1 a body (8), (14) kapitoly 2/*

[37] Ohledně samotné podstaty sporu dospěl krajský soud k závěru, že změna funkčního využití pozemků navrhovatelky, vč. regulativů omezujících obsluhu areálu bývalého vepřína těžkou nákladní dopravou, není vyloučena. Nejprve je však dle jeho názoru nezbytné vyčerpat jiné možnosti řešení méně zasahující do práv navrhovatelky – vysvětlit, proč nebylo možné zásahu do práv navrhovatelky předejít za její finanční spoluúčasti vymezením alternativní dopravní cesty. S ohledem na nedostatek důvodů, které k tomu stěžovatelka předešlela v odůvodnění změny č. 1 ÚP Kojetice, krajský soud vyhodnotil výsledné řešení jako nepřiměřené. To je základem zrušujícího rozsudku, který stěžovatelka rozporuje zejména v třetí části kasační stížnosti, v níž poukazuje především na nedůsledné uplatnění institutu námitek ze strany navrhovatelky, vůči níž nepovažuje přijatou regulaci za nepřiměřenou.

[38] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem stěžovatelky souhlasí a v návaznosti na argumentaci krajského soudu připomíná již jednou naznačené základní východisko v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části, dle kterého je soud strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci ústavně garantovaného práva na samosprávu. Požadavky vznášené správními soudy vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; zároveň takový postup představuje porušení čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy; v podrobnostech viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbUS 291.

[39] Citovaný nálezy Ústavního soudu řešil případ, kdy v rámci procesu pořizování územního plánu uplatnili dotčení vlastníci námitky, což se stalo i v nyní projednávané věci. Navrhovatelka, jako dotčený vlastník pozemků, u kterých došlo ke změně funkčního využití, nebyla pasivní a v průběhu pořizování změny územního plánu uplatnila námitky, což je z hlediska následného posouzení přiměřenosti přijatého řešení naprosto zásadní. Je

pokračování

to totiž zastupitelstvo obce, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán a kdo se musí tzv. v první linii zabývat proporcionalitou přijímané regulace, a to v kooperaci s pořizovatelem územního plánu postupujícím v přenesené působnosti. Tuto činnost nemůže nahrazovat soud. Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory mají být vypořádány v řízení před správními orgány – viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS (bod 26.).

[40] Jinými slovy, pro výsledný přezkum přiměřenosti přijaté regulace je podstatné odůvodnění územního plánu, který jako opatření obecné povahy obsahuje jednak vlastní odůvodnění, jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění obvykle bývá spíše v obecné rovině, zatímco rozhodnutí o námitkách jako zvláštní část odůvodnění opatření obecné povahy umožňuje individuálně reagovat na konkrétní námitky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné, stejně jako je tomu u běžného správního rozhodnutí; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS.

[41] V těchto intencích stěžovatelka postupovala a podle názoru Nejvyššího správního soudu přijaté řešení řádně odůvodnila. Nutno poznamenat, že postupovala v jakémsi zjednodušeném režimu, když využila institutu zkráceného postupu pořizování změny územního plánu podle § 55a a násl. stavebního zákona. Ani to ovšem stěžovatelku nezbavovalo povinnosti uvést důvody pro pořízení změny územního plánu [§ 55a odst. 2 písm. b) stavebního zákona].

[42] Z předložené spisové dokumentace vyplývá, že navrhovaný obsah změny územního plánu měl v souhrnu původně sedm bodů, které byly následně doplněny ještě o jeden bod – a to právě *„prověření změny podmínek pro využití plochy smíšené výrobní (VS) v izolované poloze při silnici směrem k Čakovičkám (bývalá velkovýkrmna vepřů)“*. Důvodem byl problematický způsob současného využití a především potřeba ochránit obec od frekventovaného průjezdu těžké nákladní dopravy; proto by bylo dle stěžovatelky vhodné stanovit jako nepřípustné způsoby využití ty, které ohrožují životní prostředí, mají negativní hygienické vlivy a vyvolávají neúměrnou dopravní zátěž, např. nakládání s odpady, dočasné i trvalé skládkování, provoz logistických center apod. K tomu si stěžovatelka v souladu s § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona vyžádala stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, který jednak jako orgán ochrany přírody vyloučil významný vliv předložené změny na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, jednak jako orgán posuzování vlivů na životní prostředí nepožadoval zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Pokud jde o další využití bývalé výkrmny vepřů při silnici směrem k Čakovičkám, výslovně uvedl: *„Díky regulaci stávajících rušivých vlivů a omezení vzniku nových negativních vlivů je doplnění změny č. 1 ÚP Kojetice z hlediska vlivů na životní prostředí pozitivním přínosem“*; srov. stanovisko ze dne 12. 4. 2018, č. j. 040423/2018/KUKS.

[43] O pořízení změny č. 1 ÚP Kojetice rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 9. 4. 2018; následně na svém dalším zasedání dne 23. 4. 2018 bylo zastupitelstvo

seznámeno se shora citovaným stanoviskem a rozhodlo o pořízení změny č. 1 ÚP Kojetice v doplněném znění, tj. včetně lokality Zm1/8 – „*prověření změny podmínek pro využití plochy smíšené výrobní (VS) v izolované poloze při silnici směrem k Čakovickým (bývalá velkovýkrmná vepřů)*“. Takto doplněný návrh změny č. 1 ÚP Kojetice byl dne 15. 8. 2018 předmětem veřejného projednání (§ 55b odst. 2 stavebního zákona).

[44] Stanoviska dotčených orgánů návrh nijak nerozporovala. Naproti tomu navrhovatelka k návrhu uplatnila námitky, a to ještě před samotným veřejným projednáním návrhu – viz námitky ze dne 14. 8. 2018. Ve vztahu k ploše Zm 1/8 navrhovatelka uvedla, že navrhovaná změna dopadá na její pozemky, které pořizovala za podnikatelským účelem s tím, že zde nyní v souladu se současným územním plánem podnikají její nájemníci – z obsahu námitek uplatněných též ústy společnosti G 3 plast, s.r.o., přitom vyplývalo, že oním nájemníkem je právě tato společnost; jejím jednatelem a společníkem je J. Š., manžel navrhovatelky; podnikatelské činnosti této obchodní společnosti či podnikatelským záměrům navrhovatelky samotné se však námitky nijak blíže nevěnovaly a zůstaly zcela v obecné rovině.

[45] Bližší informace v tomto směru nepřinesly ani námitky navrhovatelky ze dne 22. 8. 2018, které uplatnila sama svým jménem. Navrhovatelka opět připomněla, že je vlastníkem dotčených pozemků s tím, že stěžovatelce „*je velmi dobře známa skutečnost, že již došlo na základě pravomocného „demoličního výměru“ k odstranění staveb v oblasti a celá oblast je rekultivována. Navrhovatelka na daném místě podniká a své pozemky pronajímá dalším podnikatelům, a to zcela v souladu s právními předpisy a platným územním plánem obce Kojetice. Za tímto účelem byl také areál navrhovatelkou pořizován, rekultivován a podnikatelsky využit.*“ K tomuto využití navrhovatelka ovšem nic konkrétního neuvedla; v další části námitek opět pouze obecně uvedla, že navrhovaná změna funkčního využití jejích pozemků představuje postup, který „*zcela destruuje její podnikatelskou činnost a záměr, se kterým byl daný areál pořizován, provozován a pronajat dalším podnikatelským subjektům*“. Podobně jako v předchozích námitkách pak navrhovatelka napadala také to, že stěžovatelka nehledá nová řešení – ke změně přistupuje za účelem řešení dopravní situace obce, avšak variantní řešení v podobě alternativní účelové komunikace odmítá. Vedle samotné změny funkčního vymezení se přitom navrhovatelka vymezila i vůči doplnění regulativů hlavního a nepřipustného využití – tyto regulativy jsou dle jejího názoru upraveny tak, aby jí znemožnily „*vykonávat podnikatelskou činnost, přičemž snaha o znemožnění její podnikatelské činnosti má řešit dopravní situaci, kterou obec naopak v příslušné části ÚP neřeší. Veškeré definované nepřipustné využití je pak zcela zaměřeno na podnikatelskou činnost na daném území, neboť jako nepřipustné využití jsou stanoveny ty činnosti, které právě navrhovatelka či její nájemníci a obchodní partneři provádějí.*“

[46] Aniž by bylo nutno rekapitulovat další pasáže z podaných námitek, Nejvyšší správní soud má za to, že shora uvedené dostatečně vystihuje neurčitost navrhovatelčiných námitek, jde-li o konkrétní podnikatelskou činnost, kterou na předmětných pozemcích provádí. Navrhovatelka na jednu stranu poukazuje na „*demoliční výměr*“, tj. rozhodnutí o nařízení odstranění stavby bývalé velkovýkrmný vepřů – viz rozhodnutí Obecního úřadu Líbeznice ze dne 10. 11. 2015, č. j. 4951/15/SU/DPo, s tím, že probíhá rekultivace celé oblasti, na straně druhé ovšem odkazuje na to, že v oblasti podniká a dotčené pozemky pronajímá; není přitom jasné, v jakém oboru navrhovatelka podniká, ani komu konkrétně

pokračování

pozemky pronajímá – snad s výjimkou výše uvedené společnosti G 3 plast, s.r.o., avšak ani k ní ničeho bližšího neuvedla. Jedinou adresnou zmínkou je v tomto ohledu odkaz navrhovatelky na navržené nepřípustné využití daného území, které mělo být doplněno takto:

- „*komerční činnosti spojené s odstavováním nákladních vozidel, jejich servisem a obchodem s nimi*
- *zpracování odpadů a manipulace s nimi (včetně bioodpadu, pneumatik apod.)*
- *terénní úpravy nesouvisející s povolenou stavební činností*
- *výroba, skladování a logistická činnost vyžadující dopravní obsluhu vozidly nad 6 t celkové hmotnosti“.*

[47] Nejvyšší správní soud – ve světle námitek ze dne 22. 8. 2018 – připouští, že *a contrario* lze dovodit, že právě výše uvedené činnosti navrhovatelka, resp. její nájemci či obchodní partneři na předmětných pozemcích realizovali. Nicméně měla-li stěžovatelka tzv. v první linii řádně posoudit přiměřenost navrhované změny funkčního využití pozemků navrhovatelky, nutně k tomu potřebovala podrobnější informace o tom, jaké činnosti jsou vlastně na pozemcích prováděny, jaké podnikatelské záměry jsou s nimi spojeny, včetně vydaných veřejnoprávních povolení atd. Navrhovatelka však žádné takové informace ve svých námitkách nepřinesla a nic na tom nemění ani skutečnost, že stěžovatelka o některých jejich činnostech měla či mohla mít určité povědomí; stěžovatelka jistě disponovala základními informacemi o poměrech v území a o probíhající rekultivaci areálu, avšak konkrétní záměr jeho aktuálního anebo budoucího využití navrhovatelka neměla, resp. nepředložila – v podrobnostech viz dále.

[48] Námitka nepřiměřenosti navrhované regulace při pořizování územního plánu nebo jeho změny musí být jasná, srozumitelná a zejména dostatečně konkrétní tak, aby o ní bylo možno řádně rozhodnout, vč. provedení testu přiměřenosti. V opačném případě je tento test prováděn pouze povrchně, resp. v obecnosti odpovídající námitkám, čemuž stěžovatelka v dané věci dostála – ostatně sama v rozhodnutí o námitkách argumentovala takto: „*Podatel (tj. navrhovatelka, pozn. NSS) uvádí, že změna má znemožňovat podateli výkon podnikatelské činnosti, ale není konkrétně uvedeno, v čem je podateli znemožněno vykonávat podnikatelskou činnost. Podatel neuvádí, v čem změnou územního plánu dochází ke zmaření jeho investice do daných pozemků. Jak již je uvedeno, stávající provozované podnikatelské činnosti podatele a jejího provozování se změna územního plánu nedotýká, změnou územního plánu ani nedochází ke znemožnění podnikatelské činnosti na daných pozemcích, když i nadále jsou vedeny jako plochy výrobní a skladování.*“

[49] Nejvyšší správní soud se s citovaným vypořádáním plně ztotožňuje a pro pořádek odkazuje rovněž na důvody pro změnu Zm 1/8, které byly i v návaznosti na podané námitky upraveny v kapitole 10 změny č. 1 ÚP Kojetice takto: „*Vzhledem k dosud probíhajícím změnám v předmětném areálu (odstraňování staveb, rekultivace) - s minimem nových staveb na rozsáhlém území a tedy velkým potenciálem dalšího rozvoje - je vhodné způsob jeho budoucího využití regulovat tak, aby nepřinášelo negativní vlivy ani v důsledku potřeby pravidelné obsluhy těžkou nákladní dopravou, neboť areál je možné v současné době zpřístupnit z nadřazené sítě dopravní infrastruktury (silnice I/9 nebo II/101) pouze za cenu průjezdu obytným územím Kojetic, případně Čakovicek a Neratovic. Průjezdné úseky silnic III. třídy těmito obcemi nejsou po technické stránce (směrové a šířkové parametry, únosnost) ani po*

stránce bezpečnosti dopravy a dalších negativních vlivů (hlučnost, prašnost, vibrace) vhodné pro takový typ dopravy. Tomu odpovídá i stávající dopravní omezení, regulující nákladní dopravu pouze do 6 tun celkové hmotnosti, s výjimkou nezbytné dopravní obsluhy. Potenciální nárůst této dopravy nad nezbytně nutnou míru, danou současným způsobem povoleného využívání, tedy není akceptovatelný a je vhodné jej pomocí nástrojů územního plánování eliminovat.“

[50] Z uvedeného je dle názoru Nejvyššího právního soudu patrné, že se v případě změny funkčního využití pozemků navrhovatelky nejednalo o žádnou svévoli, ale adekvátní a plně pochopitelnou reakci na neutěšené poměry v obci ovlivněné pravidelným průjezdem těžké nákladní dopravy z areálu bývalého vepřína; tuto situaci bylo z pohledu stěžovatelky – tedy obce a jejích občanů nutno řešit, a pokud jde o otázku příp. nepřipustného excessu přijaté regulace a s tím související ochranu práv navrhovatelky, je vhodné zdůraznit, že územní plán je vydáván obcí, která v něm stanoví, jak se chce do budoucna rozvíjet. To znamená, že územní plán, resp. jeho změna působí zásadně do budoucna (*pro futuro*) a nemohlo jí proto dojít ke zrušení nebo omezení činností, které byly v areálu bývalého vepřína v danou dobu řádně povoleny a provozovány.

[51] Jak již bylo podrobně rozvedeno, navrhovatelka v tomto směru nijak konkrétní nebyla, žádné činnosti, které by byly v areálu povoleny či provozovány, neuvedla a neplynou ani z předložené spisové dokumentace. Navrhovatelka zde měla provádět rekultivaci – konkrétně jí bylo nařízeno odstranění staveb, a to bezodkladně nejpozději do 1 roku od doručení rozhodnutí Obecního úřadu Líbeznice ze dne 10. 11. 2015, č. j. 4951/15/SU/DPO. Tuto lhůtu stěžovatelka nesplnila, přičemž Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě neřeší, z jakého důvodu se tak stalo; pouze poukazuje na dlouhodobé dopravní problémy s tím spojené, včetně vleklého sporu, zda se stále ještě jedná o rekultivaci (asanaci) areálu anebo se tato činnost již „překlopila“ v systematickou těžbu kameniva a jeho prodej, příp. další faktické komerční využití areálu, které generuje navrhovatelce příjem, jak poukazovala stěžovatelka. Pro souzenou věc je podstatné, že navrhovatelka žádnou konkrétní, stabilizovanou a povolenou podnikatelskou činnost v areálu netvrdila.

[52] Povinností navrhovatelky bylo provést odstranění staveb v areálu bývalého vepřína, a pokud se stěžovatelka jako obec hájící zájmy svých občanů i veřejný zájem na ochraně životního prostředí po zkušenostech s tím, jak dlouho a za jakých podmínek ono odstranění probíhá – především při využití těžké nákladní dopravy, rozhodla, že do budoucna funkční využití areálu upraví, těžko jí lze cokoli vyčítat. Naopak reakce stěžovatelky byla na základě získaných zkušeností s tím, jak devastující je pro ni, resp. její obyvatele průjezd těžké nákladní dopravy, racionální a prosta jakékoli nepřiměřenosti překračující zákonná pravidla územního plánování; k tomu, jaké otázky obecně správní soud zkoumá při posuzování přiměřenosti obsahu napadeného opatření obecné povahy, lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54: „*Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda*

pokračování

opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

[53] Změna způsobu využití pozemků stěžovatelky je jistě způsobilá k dosažení sledovaného cíle, jímž je především ochrana obytného území před indukovanou nákladní dopravou v obci a jejími negativními dopady na občany a na životní prostředí; obстоjí tedy v testu vhodnosti, který je prvním krokem testu proporcionality. To ostatně potvrdil i krajský soud s odkazem na urbanistickou koncepci vycházející z priority bydlení v tradičním venkovském sídle, vyvážení podmínek pro příznivé životní prostředí či stav dopravní infrastruktury (srov. body 83. až 86. napadeného rozsudku).

[54] Co se týče druhého kroku testu proporcionality, tedy kritéria potřeby a minimalizace zásahu, i toto kritérium je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu splněné, neboť uvedeného cíle nelze dosáhnout jinak a šetrněji, než omezením zejm. vlastnického práva navrhovatelky spočívajícím ve změně funkčního využití jejích pozemků. Obecně nelze toto omezení bagatelizovat, avšak bylo na navrhovatelce, aby intenzitu zásahu do svých práv blíže popsala, což neučinila. Zůstala pouze v rovině obecných tvrzení stran své podnikatelské činnosti či záměrů a za takové situace lze akceptovat, že dosažení sledovaného cíle dostalo přednost před právy navrhovatelky.

[55] Hodnotí-li krajský soud v tomto kroku odůvodnění změny č. 1 ÚP Kojetice jako nepřiměřené, přehlíží především shora popsanou bezobsažnost námitek navrhovatelky, z nichž nebylo možno dovodit intenzitu zásahu do jejích práv. Podobně krajský soud pomíjí i to, že šetrnější řešení musí být řešením realizovatelným, resp. takovým, kterým lze ještě dosáhnout sledovaného cíle – tím však alternativní dopravní cesta (či více jejích variant) není, což stěžovatelka vysvětlila v rozhodnutí o námitkách ze dne 14. 8. 2018, v němž mj. uvedla, že navrhovatelkou „požadované variantní řešení změny ÚP (neslučitelné se zkráceným postupem pořizování, z čehož podatel odvozuje nesprávnost použitého zkráceného postupu) nebylo předmětem požadavků zastupitelstva obce při rozhodnutí o porřízení této změny. V rámci územně plánovací dokumentace na úrovni obce je nemožné navrhovat silniční dopravní infrastrukturu propojující areál podatele se silnicí I/9 přes území jiných obcí, konkrétně obce Zlonín, jak je v námitce uvedeno.“

[56] Totéž stěžovatelka uvedla i v rozhodnutí o námitkách ze dne 22. 8. 2018, v němž doplnila další – pro věc velmi podstatné – důvody ohledně dopravní infrastruktury na území obce: „Současné situaci odpovídá, že do obce je ze všech přístupových komunikací (ze silnice I/9, od Neratovic i od Čakoviček) dopravními značkami povolen vjezd nákladních automobilů pouze do 6 tun celkové hmotnosti, s výjimkou nezbytné dopravní obsluhy, a to právě z důvodů technických parametrů komunikací (šířkových a směrových poměrů, únosnosti), vyhovujících pouze osobní a lehké nákladní dopravě a souvisejících hledisek bezpečnosti silničního provozu. Legitimním úkolem územního plánování v této situaci je stanovit uvnitř této oblasti takové podmínky budoucího využití, které budou odpovídat dané situaci, přičemž možnosti činnosti a využívání stávajících staveb v souladu se svým povoleným využitím nejsou tímto nijak dotčeny. Územní plánování musí vycházet ze stavu a únosnosti území, včetně stavu

a únosnosti jeho stávající (dopravní a technické) infrastruktury, stavu životního prostředí v obci a jeho parametrů, a tomuto přizpůsobovat regulativy využití území.“

[57] Zohlednění současného stavu a únosnosti území je imanentní součástí úvah o jeho dalším rozvoji, který musí být udržitelný – v kontextu územního plánování viz zejm. § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona, který určuje základní mantinely, ve kterých se orgány územního plánování a dotčené orgány musejí pohybovat, přičemž podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu stěžovatelka tyto mantinely nepřekročila. Stěžovatelka ve snaze koordinovat různé zájmy v území nezvolila řešení, kterým by zcela utlumila areál bývalého vepřína, nýbrž jeho budoucí směřování nastavila tak, aby to bylo únosné pro dané území, které zjevně trpí indukovanou nákladní dopravou.

[58] To potvrdil též krajský soud, který s odkazem na stanovisko příslušného dopravního inspektorátu konstatoval, že doprava vyjíždějící z areálu může najíždět na nadřazenou silniční síť nejkratší cestou právě přes obec Kojetice po silnici III/0096. K tomu pak krajský soud dodal, že *„tento argument má významnou váhu, jelikož se nejedná pouze o do jisté míry subjektivní názor odpůrkyně (stěžovatelky, pozn. NSS), ale je podepřen i existencí dopravního omezení platícího v daném místě, a to ze všech příjezdových směrů, jenž dokládá nevhodnost stávající silniční sítě pro provoz větších nákladních vozů. Vzhledem k tomu, že dopravní omezení bylo zachováno i po opravách poškozeného mostku a železničního přejezdu, na něž navrhovatelka poukazuje, lze souhlasit s tím, že se jedná o naléhavou potřebu odpůrkyně. Zároveň nelze přehlédnout ani to, že navrhovatelka byla na požadavek omezení dopravní obsluhy vozidly nad 6 t upozorňována od počátku, jak to zachycuje usnesení zastupitelstva zaznamenané v rámci zápisu ze zasedání konaného dne 5. 5. 2014, a proto takové omezení pro ni nemůže být jakkoliv překvapivé“*; viz bod 108. odůvodnění rozsudku.

[59] Vzápětí však krajský soud sám poněkud překvapivě rezignoval na popsany stav území a jeho neúnosnost z hlediska dalšího zatížení nákladní dopravou o vyšší tonáži než 6 t a svým (částečně) zrušujícím rozsudkem *de facto* i *de iure* donutil stěžovatelku hledat alternativní varianty řešení – a to v rozporu s rozhodnutím zastupitelstva o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem nevyžadujícím zpracování variant řešení z hlediska ochrany veřejnoprávních zájmů (zejm. na životním prostředí). Nutno přitom poznamenat, že požadavek zpracování variant řešení nevyplýval ani ze stanovisek dotčených orgánů; dle nich je naopak změna č. 1 ÚP Kojetice pozitivním přínosem. Nejvyšší správní soud má pochopení pro to, že navrhovatelka z hlediska svých soukromoprávních zájmů tuto změnu vnímá opačně; nutno ovšem zopakovat, že rozvoj v území musí být udržitelný, tj. vyvážený jak z hlediska zájmů soukromých, tak veřejných, přičemž z celého řízení o změně územního plánu neplyne, že tomu stěžovatelka nedostála. Areál bývalého vepřína lze i nadále podnikatelsky užívat jako plochu pro výrobu a skladování, avšak s omezeními, která reflektují prokazatelnou problematičnost obsluhy areálu vozidly nad 6 t.

[60] Stěžovatelka se v rámci svého práva na samosprávu snažila změnou č. 1 ÚP Kojetice uzpůsobit nejen pozemky navrhovatelky, ale veškeré plochy VS stavu a poměrům v dotčeném území. Proto je převedla do ploch VL, což je nutno respektovat, nikoli stěžovatelce vyčítat nedostatečné odůvodnění, jako to činí krajský soud; ten přehlíží shora popsané poměry v území, jakož i to, že alternativní dopravní napojení areálu je prakticky nerealizovatelné bez návaznosti na ostatní obce, resp. nadřazenou územně plánovací

pokračování

dokumentaci. Jistě, povinností stěžovatelky při zpracování územního plánu nebo jeho změny je navrhovat též dopravní infrastrukturu na území obce, ovšem tato infrastruktura musí být adekvátní poměrům na území obce, příp. širšího okolí (sousedních obcích, které v tomto směru žádné změny nenavrhovaly – právě naopak). Nejvyšší správní soud tak na rozdíl od krajského soudu považuje odůvodnění změny územního plánu za dostatečné – a to jak z hlediska nemožnosti variantního řešení, tak z hlediska zásahu do vlastnického práva navrhovatelky a jejího práva podnikat. K němu navrhovatelka v rámci podaných námitek nic bližšího neuvedla a tento zásadní deficit nelze zhojit během soudního řízení a následně stěžovatelce vyčítat nedostatečné odůvodnění změny č. 1 ÚP Kojetice.

[61] Navrhovatelka provádí rekultivaci areálu bývalého vepřína, o níž stěžovatelka nepochybně věděla. Povědomí patrně měla i o paralelně probíhající podnikatelské činnosti navrhovatelky (parkování nákladních vozidel či provozu kompostárny), včetně obecné snahy umístit zde recyklační centrum – viz prezentace J. Š. na zasedání zastupitelstva obce dne 9. 4. 2018, kde jmenovaný manžel navrhovatelky (jednatel a společník společnosti G 3 plast, s.r.o.) seznámil zastupitele s plánovaným záměrem „*vystavět na vybouraných pozemcích provozy recyklace...*“; při své prezentaci pan Š. předložil zákres ploch podle katastrální mapy s tím, že ostatní doklady se teprve zpracovávají a přislíbil, že by je předal obci k seznámení. Závěrem je v zápisu z jednání zastupitelstva uvedeno, že v současné době se tento záměr řeší na krajském úřadě.

[62] Z uvedeného je zřejmé, že v danou dobu (duben 2018) navrhovatelka, resp. její manžel žádný jasný a konkrétní záměr týkající se využití areálu neměl a dle stěžovatelky ho ani následně nedoložil, což navrhovatelka nijak nerozporuje a v podstatě to odpovídá i jejím velmi obecným námitkám k návrhu změny územního plánu podaným posléze (srpen 2018). Zjednodušeně lze říci, že v době přípravy a pořizování změny územního plánu se ze strany navrhovatelky jednalo o jakési přechodové období do doby, než bude dokončena asanace bývalého areálu živočišné výroby (velkovýkrmny vepřů), který má charakter tzv. „brownfieldu“ – tedy území obce, které se svou funkcí a využitím přežilo. Jde o zanedbanou plochu na okraji obce Kojetice, kde je nutná rekultivace, včetně odstranění vysloužilých zemědělských staveb, což je jistě náročný proces vyžadující vstupní investice. Na to poukázal i krajský soud, avšak už nijak nezohlednil, že navrhovatelka má v této souvislosti nejen náklady, ale i příjmy – viz pronájem plochy a především těžba recyklovaného kameniva.

[63] Nejvyšší správní soud nehodnotí, zda právě tato činnost či příjmy z ní jsou anebo mohou být důvodem, proč celá asanace areálu trvá poměrně dlouhou dobu – byť tomu mnohé podklady nasvědčují. Pro úplnost ovšem zdůrazňuje, že k odstranění zemědělských staveb v havarijním stavu mělo dojít bezodkladně, resp. do 1 roku od doručení shora citovaného rozhodnutí Obecního úřadu Líbeznice, tj. do konce roku 2016; to se evidentně nestalo a doba, po kterou rekultivace areálu probíhá, je přičitatelná primárně navrhovatelce, stejně jako to, že během pořizování změny č. 1 ÚP Kojetice netvrdila ani nedoložila jasně vymezený a konkretizovaný záměr ohledně budoucího využití areálu, tím méně záměr stavebně právně povolený (navrhovatelka sice některá povolení předložila v průběhu soudního řízení, tím však svůj předchozí liknavý přístup k věci nemůže zhojit, jak již bylo uvedeno – pro řádné posouzení přiměřenosti přijaté regulace je zásadní především obsah podaných námitek, nehledě na to, že dodatečně předložený a k důkazu

provedený souhlas krajského úřadu ze dne 1. 9. 2020 s linkou na drcení pneumatik nebyl opatřen doložkou právní moci, a souhlas krajského úřadu ze dne 27. 9. 2017 k provozování kompostárny je zase jen nezbytným podkladem pro povolení užívání stavby).

[64] Za tohoto stavu, kdy není možné hovořit o ustáleném podnikání, ani nějakém stabilizovaném a jasně doloženém podnikatelském záměru navrhovatelky, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodně vyčítat stěžovatelce, že v zájmu udržitelného rozvoje území obce jako celku upravila funkční využití pozemků navrhovatelky majících charakter tzv. „brownfieldu“, u něhož je nezbytná nejprve jeho asanace.

[65] Jde-li v daném případě o plochu, na níž dlouhodobě probíhá odstraňování staveb, příp. terénní úpravy deklarované jako součást tohoto odstraňování, aniž by byl jasný následný vývoj, je zcela logické a žádoucí, že územní plán stanovuje takové podmínky pro budoucí využití dané plochy, které zachovává její „podnikatelský“ charakter (jedná se o plochy pro výrobu a skladování), avšak zároveň stanovuje regulativy pro její využití tak, aby došlo k ochraně veřejných zájmů v území, zejména zájmu na zachování kvalitního životního prostředí a obytného prostředí obce (který by neregulovaným využitím dané plochy mohl být zatěžován ještě více, než je tomu doposud při provádění asanace areálu). I námitka v třetí části kasační stížnosti týkající se odůvodnění a přiměřenosti přijaté regulace je tedy důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[66] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu ve výroku I. a III. zrušil a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[67] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodně krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. listopadu 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu