



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

navrhovatelky: **E. Š.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou
sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň

proti
odpůrkyni: **obec Kojetice**
sídlem Lipová 155, 250 72 Kojetice u Prahy
zastoupená advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem
sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha 2

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2020 – Změny č. 1 Územního plánu obce K., schválené usnesením Zastupitelstva obce K. ze dne 21. 12. 2020, č. 05-21/12/2020/ZO,

takto:

- I. Návrh se zamítá.**
- II. Navrhovatelka je povinna do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 29 684 Kč, a to k rukám jejího zástupce, JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.**

Odůvodnění:

Stručné vymezení věci a podání účastnic řízení

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslaným dne 5. 2. 2021, domáhala zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadená změna“), a to v rozsahu grafické a textové části výroku vymezující změnovou plochu Zm1/8 jako plochu VL (výroba a skladování – lehký průmysl) na prakticky všech pozemcích zapsaných na listech vlastnictví č. XA a XB pro katastrálním územím K. u Prahy (dále jen „dotčené pozemky“; mimo tuto plochu jsou jen část pozemku p. č. XC a

pozemky p. č. XD, XE, XF, XG, XH a XCH; všechny v rozsudku uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž k. ú.), jichž je navrhovatelka vlastnící nebo spoluvlastnicí. Vedle toho se navrhovatelka domáhala zrušení napadené změny též v rozsahu textové části výroku měnící ustanovení kapitoly 3 (v části nově vymezené urbanistické koncepce v předposledním odstavci) a kapitoly 6.4 (v části nově vymezeného hlavního a nepřipustného využití plochy VL a nově zrušené plochy VS) stávajícího územního plánu z roku 2014.

2. Navrhovatelka předně uvedla, že v roce 2013 zakoupila dotčené pozemky, aby na nich mohla realizovat svůj podnikatelský záměr (odstranění areálu velkovýkrmy vepřů včetně sanace s navazujícím zřízením kompostárny a čistírny odpadních vod), a to v souladu s dosavadním územním plánem obce, který zde vymezoval zastavitelnou plochu VS pro smíšenou výrobu. Takové vymezení navrhovatelka pokládala za urbanisticky správné a logické, odpovídající metodice Ministerstva pro místní rozvoj *Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech*, přičemž i podmínky prostorové regulace považovala za stanovené vhodně. Napadenou změnou se ovšem změnil hlavní a přípustný způsob využití dotčených pozemků z plochy smíšené výroby na plochu (toliko) výroby lehké, a to i přes námítky, které navrhovatelka vznesla. Dotčené pozemky navrhovatelka započala užívat (zejména prostřednictvím vypočtených nájemců a podnájemců, jejichž předmětem podnikání je zejména nakládání s odpady vyjma nebezpečných a silniční motorová doprava včetně odstavování vozidel) v souladu s funkčním využitím plochy VS, a to konkrétně k výrobě a skladování, k umístění odpovídající dopravní a technické infrastruktury, k zajištění výrobních a nevýrobních služeb a pro obchodní zařízení, která z hlediska hygienických i jiných norem nepřekračují hranici areálu. Odmítla ale, že by v rámci odstraňování areálu a sanace prováděla nepovolenou těžbu nerostů. Pouze obchodní společnosti Kompostárna K. s.r.o., ADEKOM stav s.r.o. a SOFECANE s.r.o. zde nakládaly s odpady, neboť mohou provozovat zařízení k využívání odpadů a drcení dřevěných odpadů i pneumatik (jejich činnost navrhovatelka blíže popsala v replice). Pokračování a rozvíjení činnosti navrhovatelky je však napadenou změnou vyloučeno navzdory tomu, že to předchozí územní plán umožňoval, čímž byla navrhovatelka dotčena na svých právech [s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, navrhovatelka poznamenala, že zkrácena na svých právech by nebyla pouze tehdy, pokud by schválené funkční využití pozemků odpovídalo dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků by opatřením obecné povahy nebylo ani zčásti vyloučeno].
3. Navrhovatelka zejména (v podrobnostech soud podání obou stran rozebírá až v části věnované vypořádání návrhových bodů) namítala, že byla napadená změna pořizována a vydána nezákonně a že odpůrkyně překročila svou pravomoc i meze své působnosti. Rozhodnutí o námitkách ze dne 14. 8. 2018 a dne 22. 8. 2018 jsou nezákonná, neboť nemají požadované náležitosti. V odůvodnění napadené změny chybí důvody pro to, aby odpůrkyně mohla porušit zásadu kontinuity územního plánování a provést změnu způsobu využití plochy Zm1/8 a přeradit ji z ploch VS do ploch VL. Odůvodnění pak neobsahuje ani obhajobu zásahu odpůrkyně do práv navrhovatelky. Napadená změna zakotvuje regulativy, které svou podrobností neodpovídají územnímu plánu, ale spadaly by spíše do podrobností náležejících regulačnímu plánu. Odpůrkyně napadenou změnou zcela nepřiměřeně zasáhla do jejího vlastnického práva a práva na podnikání, neboť je omezila neodůvodněně, zjevně diskriminačně a s náznakem libovůle. Stanovením limitů

celkové hmotnosti automobilů vjíždějících a vyjíždějících z ploch VL se odpůrkyně dopustila i zásahu do práva na obecné užívání pozemních komunikací.

4. Odpůrkyně k okolnostem koupě dotčených pozemků uvedla, že původní územní plán nabyl účinnosti až v polovině roku 2014 a že se do té doby o plochu VS nejednalo. Upozornila, že napadená změna by nevyklučovala podnikatelský záměr navrhovatelky, který by již byl uskutečněn či povolen, avšak žádný takový navrhovatelka neuvádí – za dobu od koupě dotčených pozemků tedy nezrealizovala záměr, který by jí byl nově znemožněn, a nebylo ani vydáno rozhodnutí za tím účelem (o umístění výrobního nebo jiného areálu či stavební povolení, zejména týkající se provozu nakládání s odpady). Navrhovatelka přitom neuvedla, v čem by mělo být narušeno stávající faktické využití jejích pozemků (pokud jde o odstraňování staveb a rekultivaci); soukromoprávní vztahy mezi navrhovatelkou a dalšími subjekty nejsou pro územní plánování rozhodné. Napadená změna neruší ani nemění zastavitelnost daného území, jedná se i nadále o plochu pro průmysl (byť lehký) – výrobu a skladování, tj. o plochy určené pro podnikatelské aktivity a vytváření pracovních příležitostí. V souladu s odkazovanou metodikou Ministerstva pro místní rozvoj byla též stanovena pravidla pro činnosti na dané ploše včetně zohlednění dopravy a nezbytnosti ochrany životního prostředí – ostatně i dosud byla daná plocha vymezena s podmínkou omezení negativních hygienických vlivů. Jelikož jde o plochu s velkým potenciálem dalšího rozvoje, je žádoucí způsob jejího budoucího využití regulovat tak, aby nepřinášelo negativní vlivy ani v důsledku potřeby pravidelné obsluhy těžkou nákladní dopravou. Odpůrkyni je navíc známo (z rozhodnutí Městského úřadu N.), že navrhovatelka vyvíjí činnost nad rámec vydaného povolení k odstranění staveb – nepovolené terénní úpravy, těžbu kamene a závoz zeminy a pneumatik. Odkazovaný rozsudek NSS č. j. 1 Ao 2/2011-17 se přitom týká jen aktivní věcné legitimace, nevyplyvá z něj ale, že by vlastník pozemků nesměl být územním plánem nikdy dotčen na svých právech či na svých budoucích záměrech. Navrhovatelka naopak nemá právo na to, aby územní plán bez výjimky převzal dosavadní způsob využití jejích pozemků a žádným způsobem neomezoval jejich využívání v budoucnu. Jelikož nejsou dány namítané skutečnosti, které by odůvodňovaly zrušení napadené změny, navrhl odpůrkyně soudu návrh v celém rozsahu zamítnout.
5. V replice navrhovatelka setrvala na svých argumentech, že bylo zasaženo do jejího legitimního očekávání. Znovu popřela, že by na dotčených pozemcích docházelo k nepovolené hornické činnosti, navrhovatelka provádí pouze povolené terénní úpravy v rámci odstraňování areálu staveb, k čemuž jí byla prodloužena lhůta až do 31. 12. 2021. Jelikož tyto úpravy nebyly dokončeny, nemohlo dojít k vydání rozhodnutí o změně využití území, kterým by se stanovilo nové využití plochy jako manipulační a skladovací. Některé z dotčených pozemků podle katastru nemovitostí nicméně takovou plochou již jsou. Odpůrkyně se proto mylí v tom, že to, co umožňovala plocha VS, navrhovatelka doposud nerealizovala. Činnosti skladování a manipulace a umístění a provozování zařízení pro zpracování odpadů využívajícího mobilních drtiček a váhy totiž nejsou činnostmi, které by vyžadovaly územní rozhodnutí. Navrhovatelka závěrem znovu vyzdvihla otázku dopravní obsluhy areálu. Této otázce se navrhovatelka věnovala i v doplňujícím podání ze dne 20. 4. 2021, ve kterém namítala, že odpůrkyně nepřipustně obchází právní úpravu omezení obecného užívání pozemních komunikací obsaženou v § 24a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) územně plánovací regulací, jež nadto obsahuje pravidla, která nelze považovat ani za podmínky ochrany krajinného rázu.

6. Odpůrkyně v duplice zopakovala hlavní myšlenky obsažené ve vyjádření k žalobě. Navrhovatelka nemůže očekávat, že regulace dotčených pozemků zůstane trvale neměnná, obzvláště když stále nedokončila ani nařízené odstraňování staveb, realizuje práce nad rámec povolení a v procesu pořizování napadené změny nedoložila povolení jakýchkoliv z její strany nekonkrétně tvrzených podnikatelských záměrů (souhlasy s provozem zařízení pro nakládání s odpady nemají stavebněprávní relevanci, netýkají se dotčených pozemků, popř. účastníkem řízení nebyla odpůrkyně). Napadená změna nijak neomezuje stávající využití pozemků ani jejich dopravní obsluhu, reguluje však budoucí činnosti vyžadující dopravní obsluhu nákladními automobily nad 6 t, aniž by ale stanovovala úpravu provozu na pozemních komunikacích. Podotkla též, že navrhovatelka neuspěla se svým podnětem k vykonání státního stavebního dozoru ve věci pořizování napadené změny, jelikož Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve sdělení ze dne 21. 4. 2021 neshledal žádné pochybení.

Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelky a splnění procesních podmínek (k bodům I až IV návrhu)

7. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
8. V dané věci je zjevné, že napadená změna byla vydána formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 312/2019 Sb. (viz čl. IV bod 3 větu druhou zákona č. 47/2020 Sb. a čl. XXV odst. 3 zákona č. 403/2020 Sb.; dále jen „stavební zákon“). Vyhláška oznamující vydání napadené změny a úplného znění územního plánu po této změně byla vyvěšena dne 23. 12. 2020, tudíž napadená změna nabyla účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. též § 55c stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 a § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 7. 1. 2021.
9. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví či spoluvlastnictví dotčených pozemků, které soud ověřil z jí předložených výpisů z katastru nemovitostí – listů vlastnictví č. XA a XB pro k. ú. K. u P.
10. Soud ze spisového materiálu předloženého odpůrkyní zčásti v listinné podobě a zčásti v podobě elektronické zjistil, že dotčené pozemky navrhovatelky byly před účinností napadené změny ve stávajícím územním plánu obce K. zařazeny do plochy smíšené výrobní (VS). Hlavním využitím tohoto území měly být (vedle veřejné a ochranné zeleně či veřejných prostranství) zejména výroba a skladování, výrobní a nevýrobní služby či obchodní zařízení, a to za podmínky, že negativní vlivy nebudou překračovat hranice areálu (vzhledem k sousedství obytné plochy) nad přípustnou mez (např. z hlediska hygienických norem a předpisů). Přípustné bylo využití území pro nezbytnou a související technickou a dopravní infrastrukturu a občanskou vybavenost doplňkového charakteru vůči hlavnímu využití. V podmínkách prostorového uspořádání byla stanovena mj. maximální intenzita využití pozemků na 40 % a minimální koeficient zeleně na 30 %. Jako nepřípustné využití území bylo výslovně uvedeno pouze bydlení (s výjimkou bytu správce) a rekreace. V rámci vymezení urbanistické koncepce (v kapitole 3 výrokové části

původního územního plánu) tehdy odpůrkyně konstatovala, že (zvýraznění zde a dále doplněno soudem): „Územní plán Kojetic nevymezuje klasické plochy přestavby. Charakter ‚brownfieldu‘ má přesto několik bývalých zemědělských areálů, zejména **bývalý areál živočišné výroby (velkovýkrmny vepřů), nacházející se v izolované poloze od obce směrem k Č.** V těsném sousedství areálu byla pro jeho obsluhu realizována poměrně významná obytná kapacita pěti čtyřbytových domů, jejíž zásadní nevýhodou je izolovaná poloha vůči sídlu. Vzhledem ke složitým majetkovým vztahům k pozemkům i stavbám **se nedaří areál přestavět k novému využití jako celek. Proto je i nadále navržen pro smíšenou funkci výrobní, umožňující co nejširší způsoby využití a rozdělení do menších provozních celků.**“

11. Mezi účastnicemi řízení není sporu o tom, že dotčené pozemky jsou těmi, které jsou napadeným územním plánem regulovány, ani o tom, že došlo ke změně způsobu jejich využití. Soud proto zdůrazňuje, že pokud je územním plánem (napadenou změnou) změněno funkční využití (dotčených) pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva (spolu)vlastníka těchto pozemků, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití těchto pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38). Jelikož v daném případě nepochybně došlo ke změně stávajícího možného využití dotčených pozemků způsobem, který ztížil realizaci vlastnického práva navrhovatelky (např. v podobě již zamýšleného zřízení provozu recyklace pneumatik či kompostárny podle připravovaného projektu, která by, nebýt přijetí napadené změny, byla možná), dotčení na právech navrhovatelky je nejen myslitelné, ale navrhovatelka reálně byla na svých právech zkrácena. Navrhovatelka je tedy oprávněna k podání návrhu na zrušení napadené změny.
12. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadené změny (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 7. 1. 2021.
13. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
14. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je ale v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrkyně s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatelky, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměřování upozorněna a v nichž jí jsou k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak by soudu v zásadě nezbývalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv

navrhovatelky zamítnout bez věcného posouzení (v podrobnostech viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).

15. Soud přitom napadený územní plán mohl přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť tomu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Nemohl tak přihlížet k novým návrhovým bodům uplatněným dodatečnými podáními, v replice či až v průběhu jednání. V tomto směru jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou však otevírat nové otázky.
16. V průběhu jednání navrhovatelka připomněla základní myšlenky podaného návrhu a zdůraznila, že odpůrkyně musela vědět o rozsahu podnikatelské činnosti vykonávané na dotčených pozemcích, přičemž poukázala jednak na vystoupení manžela navrhovatelky na zasedání zastupitelstva odpůrkyně dne 5. 5. 2014 a jednak na žádost o informace, kterou se odpůrkyně dotazovala živnostenského úřadu, jaké provozovny, popř. sídla korporací jsou na dotčených pozemcích registrovány. O záměrech navrhovatelky se hovořilo také na zasedání zastupitelstva dne 9. 4. 2018. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, dále podotkla, že i podle názoru NSS má ten, kdo nakoupí pozemek s určitým podnikatelským záměrem, právo se spolehnout na to, že nedojde k nečekané změně územního plánu, která by vedla ke zmaření záměru, a že takový postup si vyžaduje jasné zdůvodnění. Odpůrkyně přitom věděla, že navrhovatelka areál zakoupila a bude jej muset nejprve zdemolovat, což s ohledem na jeho rozsah potrvá řadu let, stejně jako to, že v době pořízování napadené změny již svou podnikatelskou činnost realizuje (kompostárna, recyklace pneumatik, provoz nákladních vozidel) a ve svých plánech se spoléhá na stanovený způsob využití plochy (VS). Muselo jí proto být jasné, že změnou územního plánu na plochu VL, a nadto s podstatným zpřísněním jejích regulativů bude další využití areálu znemožněno či vážně omezeno. Bez ohledu na povahu obslužné dopravy byly zakázány ty činnosti, které navrhovatelka na dotčených pozemcích realizovala a měla k nim i vydaná povolení, ostatní pak byly podmíněny limitem 6 t v situaci, kdy navrhovatelka věděla, že tam vozidla přesahující limit přijíždějí a že na dotčených pozemcích mají provozovny či sídla podnikatelé provozující takové vozy. Regulace tak přímo směřovala proti navrhovatelce, která jednala v důvěře ve stávající územní plán. Navrhovatelka dále poukazovala i na to, že plocha VL na dotčených pozemcích byla graficky vyznačena plnou barvou jako stabilizovaná, ačkoliv došlo ke změně způsobu využití.
17. Odpůrkyně zdůraznila, že územním plánem je vymezeno více ploch VL, nové regulativy se tak nevztahují pouze na navrhovatelku. I nadále se jedná o plochu, v níž lze realizovat podnikatelskou činnost. Připomněla, že v realitě jde o plochu, která je překopávána, vznikají tam nepovolené terénní úpravy a nedošlo tam k umístění nějakých staveb či záměrů, jež by obec byla povinna v územním plánu zohlednit. Obec přitom může a v daném případě potřebuje území regulovat, jinak by územněplánovací činnost pozbyla svůj smysl. Při vypořádání námitek odpůrkyně mohla vypořádat jen ty argumenty, které v nich zazněly, a nemohla za podatele domýšlet, co v území bude činit. Mohla řešit jen to, co bylo procesně relevantní, tedy výslovně uvedené a podrobně specifikované námítky, popř. stav regulovaného území reprezentovaný dosavadním územním plánem, územními rozhodnutími či jinými stavebněprávními rozhodnutími. Nic takového však odpůrkyně

neobdržela, přičemž pokud jde o rozhodnutí předkládaná navrhovatelkou až před soudem, jedno z nich se netýká území obce, druhé není pravomocné a u třetího obec nebyla účastníkem řízení, takže o něm nevěděla. Pokud odpůrkyně své podnikatelské záměry popsala až v podání směřovaném soudem, nelze k tomu již přihlížet. K otázce grafického vyznačení plochy dotčených pozemků odpůrkyně uvedla, že plochy návrhové podle legendy výkresů jsou plochy, jež byly dříve nezastavěné. Dotčené pozemky již byly v minulosti zastavěny jako areál vepřína, proto nejsou vyznačeny jako návrhové.

18. Pokud jde o důkazní návrhy účastnic řízení, soud předně uvádí, že neprovedl dokazování těmi listinami, jež jsou součástí předloženého spisu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí. Z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází. Soud také neprovedl důkaz rozhodnutím o udělení souhlasu k provozování mobilního zařízení k drcení dřevěných odpadů a s jeho provozním řádem, jelikož takový souhlas nezakládá oprávnění k provozu stacionárního zařízení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2014, č. j. 7 A 49/2011-72, č. 3116/2014 Sb. NSS), protokolem o zkoušce recyklátu z pneumatik z důvodu chybějící relevance, a stejně tak ani sdělením krajského úřadu ze dne 21. 4. 2021, jelikož soud není vázán hodnocením krajského úřadu, který nadto řešil pouze procesní rovinu, v níž ani soud závažná pochybení neshledal. Nadbytečným důkazem je dále metodická příručka MMR *Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech* ve verzi 2018 předkládaná navrhovatelkou.
19. Soud nejprve dospěl k závěru, že návrh je důvodný, a proto napadenou změnu rozsudkem ze dne 6. 5. 2021, č. j. 59 A 5/2021-73, zrušil v rozsahu, v němž vymezovala v kapitole 1 změnovou plochu Zm1/8, a v rozsahu bodů (8), (12) a (14) kapitoly 2 včetně souvisejících pasáží grafické části výroku. Odpůrkyně se bránila podáním kasační stížnosti, již NSS vyhověl rozsudkem ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, kterým předchází rozsudek soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. NSS se neztotožnil ani s jedním ze dvou zrušovacích důvodů a uzavřel, že odpůrkyně byla oprávněna podmínit využití ploch VL tím, že lehký průmysl nebude zhoršovat pohodu bydlení nad míru obvyklou v obytných plochách, a že vzhledem k obecné formulaci námitek navrhovatelky bylo i posouzení přiměřenosti regulace zpřísňující podmínky pro využití pozemků navrhovatelky dostačující a správné.
20. Vzhledem k tomu, že NSS dané otázky posoudil úplným způsobem a neponechal krajskému soudu prostor pro vlastní úvahu (přičemž ani navrhovatelka není oprávněna po zrušení předchozího rozsudku rozšiřovat svou návrhovou argumentaci, nadto již projednanou v rámci ústního jednání), krajský soud vyhodnotil, že není důvodu ve věci nařizovat nové jednání. Krajský soud byl v dané situaci pouze povinen převzít závazný právní názor NSS a promítnout jej do výsledného řešení věci. Navazující rozsudek tak přebírá předchozí posouzení návrhu navrhovatelky, ale v částech, kde dal navrhovatelce původně za pravdu, přebírá závazný právní názor NSS, jímž je vázán.

Přezkum otázek spadajících do 1. až 3. kroku algoritmu (k bodu V návrhu)

21. Navrhovatelka v prvním okruhu námitek (část V.1) odpůrkyni vytýkala, že byla napadená změna pořizována a vydána nezákonně, čímž bylo zasaženo do jejích občanských a procesních práv. Jelikož nebyl zákonem stanoveným způsobem zveřejněn program zasedání Zastupitelstva obce K., bylo navrhovatelce (jako veřejnosti) znemožněno účastnit se zasedání konaného dne 23. 4. 2018. Nejenže se navrhovatelka nemohla vyjádřit k programu zasedání, nemohla ani sdělit, proč by o změně územního plánu nemělo být

rozhodováno. Přestože v rámci navrženého (a následně i schváleného) programu zasedání nemělo být jednáno o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem, pod bodem *Informace z činnosti obecního úřadu* o něm (resp. o pořízení doplnění napadené změny) zastupitelstvo usnesením č. 2.1 rozhodlo, ač nemohlo. Nadto chyběl údaj, že se tak má stát zkráceným postupem, přičemž součástí usnesení ani jeho přílohy nebylo znění obsahu změn. Navrhovatelka poukázala i na to, že tím, že byla napadená změna (nezákonně) pořizována zkráceným postupem, nebylo zpracováno a schvalováno zadání změny územního plánu ani návrh pro společné projednání, na který by mohla reagovat podáním připomínek.

22. Odpůrkyně reagovala na tyto výtky konstatováním, že informace o době, místě a programu jednání Zastupitelstva obce K. konaného dne 23. 4. 2018 byla vyvěšena na úřední desce obce od 11. 4. do 23. 4. 2018 a že bylo výslovně uvedeno, že daná změna je pořizována ve zkráceném postupu (o tom svědčí i stanovisko krajského úřadu ze dne 12. 4. 2018, které je přílohou č. 2 zápisu ze zasedání ze dne 23. 4. 2018). Konečně navrhovatelka byla oprávněna v procesu pořizování napadené změny vznášet připomínky a námitky, což také učinila; nebyla tedy v tomto ohledu nijak zkrácena na svých právech.
23. Soud ze spisového materiálu zjistil, že žádostí ze dne 23. 2. 2018 požádala odpůrkyně krajský úřad o stanovisko k navrhovanému obsahu změny územního plánu zahrnující sedm bodů netýkajících se dotčených pozemků. Poté, co obdržela (vstřícné) stanovisko krajského úřadu ze dne 28. 2. 2018, žádost „doplnila“ podáním ze dne 26. 3. 2018 o další (v pořadí osmý) bod týkající se právě plochy VS, jejíž součástí byly dotčené pozemky. Navrhla prověřit podmínky pro využití této plochy s tím, že by bylo vhodné stanovit jako nepřípustné ty způsoby využití, které ohrožují životní prostředí, mají negativní hygienické vlivy na sousední obytnou zástavbu a vyvolávají neúměrnou dopravní zátěž. Dne 12. 4. 2018 krajský úřad uplatnil stanovisko, v němž opět konstatoval, že lze vyloučit významný vliv koncepce na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a že nepožaduje zpracovat vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí (tzv. SEA). V obou stanoviscích krajský úřad uváděl, že je změna územního plánu pořizována ve zkráceném postupu.
24. Dne 9. 4. 2018 se konalo zasedání zastupitelstva odpůrkyně, na jehož schváleném programu byl mj. samostatný bod *Rozhodnutí o pořízení změny č. 1 územního plánu Kojetic*. Ještě před jeho projednáním starostka sdělila, že na schůzi v březnu 2018 zastupitelé rozhodli, že veškeré požadavky manžela navrhovatelky, který ji zastupuje, budou přijímány pouze písemně a předávány k řešení právnímu zástupci obce. Bez konzultace s právním zástupcem mu nebudou zastupitelé žádné informace poskytovat ani je přijímat jako relevantní. Před hlasováním starostka sdělila, jaké je k navrhovanému obsahu změny stanovisko krajského úřadu a že je změna pořizována ve zkráceném postupu, následně přednesla obsah změn (jejich seznam čítající sedm bodů, netýkajících se dotčených pozemků, přiložila k zápisu) a dala přítomným možnost se vyjádřit (zůstalo bez připomínek). Usnesením č. 8 zastupitelstvo rozhodlo o pořízení změny č. 1 územního plánu s tím, že obsah změn je přílohou zápisu. V samotném výroku usnesení č. 8 nebylo výslovně uvedeno, že se má jednat o zkrácený postup, přičemž příloha zápisu nadepsaná jako *Seznam předmětů (lokalit) změny č. 1 ÚP K.* neobsahovala návrh změny dopadající na dotčené pozemky. Po hlasování zastupitelstva v bodě *Diskuse* manžel navrhovatelky (jednatel obchodní společnosti G 3 plast, s.r.o., která má dotčené pozemky v nájmu; dále jen „G3plast“) prezentoval plánovaný podnikatelský záměr vystavět na dotčených

pozemcích provoz recyklace gumy a betonu a kompostárnu s předpokládaným provozem 4 až 5 nákladních vozů (12 t) denně a menších vozů (avie) s tím, že nelze odhadnout „auta z venku“. Zároveň by ale odpadl provoz 40 – 50 vozů podnikatelů, kteří v areálu parkují. Předložil zákres ploch do katastrální mapy (není součástí předloženého správního spisu) s tím, že další podklady se zpracovávají (záměr řeší krajský úřad) a budou obci předány k seznámení. K dotazům uvedl, že nákladní doprava z prodeje šterku a dovozu hlíny na zásypy ještě potrvá asi jeden rok. Poté bude pozemek celý zarovnan, vytvoří se znovu areálové komunikace a nebude tam muset být parkování, jen cca 4x denně přijede 16t návěs s pneumatikami. Prodávaný kámen je výrobek z drtičky, v níž jsou likvidovány zbytky budov, má zajištěno písemné stanovisko báňského úřadu, že není těžena mateční hornina. Jámy se zavazí částečně kamenem a zčásti zeminou získanou z jiných staveb G3plast, k níž je přimícháván kompost. Uvedl též, že hledá využití pro podnikatelský areál a má zájem o vybudování nového výjezdu z areálu směrem na L., k čemuž by byl potřebný souhlas obce.

25. Na elektronické úřední desce odpůrkyně soud ověřil, že v období od 11. 4. 2018 do 23. 4. 2018 zde byla zveřejněna pozvánka¹ s informacemi o době, místě a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva na den 23. 4. 2018. Návrh programu čítal sedm bodů, mezi nimiž nebylo pořízení změny územního plánu. Soud přihlédl i k pozvánce² a navrženému programu předcházejícího zasedání, které proběhlo dne 9. 4. 2018, přičemž zjistil, že tento bod na ní předtím naopak výslovně uveden byl.
26. Dne 23. 4. 2018 proběhlo další zasedání zastupitelstva, na jehož schváleném programu nebyl bod explicitně se týkající pořízení změny č. 1 územního plánu obce. V rámci bodu *Informace z činnosti obecního úřadu* však bylo konstatováno, že bylo odpůrkyni doručeno stanovisko krajského úřadu k doplnění změně územního plánu (a v čem tkvělo ono doplnění) a že je změna pořizována ve zkráceném postupu. Před hlasováním byli přítomní vyzváni k vyjádření, žádná připomínka přitom vznesena nebyla (navrhovatelka ani její manžel nebyli podle prezenční listiny přítomni). Usnesením č. 2.1 pak zastupitelstvo rozhodlo o pořízení „doplněné“ změny č. 1 územního plánu s tím, že obsah změny je přílohou zápisu. V samotném výroku usnesení č. 2.1 opět nebylo výslovně uvedeno, že se má jednat o zkrácený postup.
27. Jakkoli se navrhovatelka domnívá, že navrhovaný program zasedání zastupitelstva konaného dne 23. 4. 2018 nebyl zveřejněn zákonem stanoveným způsobem tak, aby jí bylo umožněno se zasedání účastnit a sdělit na něm důvody, pro které by nemělo být rozhodováno o změně územního plánu, soudu není z jejího návrhu zřejmé (navrhovatelka totiž nijak nespecifikovala), v čem konkrétně spatřuje rozpor (patrně) s ustanovením § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 99/2017 Sb. (dále jen „obecní zřízení“), které k této námitce mj. citovala. Soud přitom neshledal, že by obecní úřad odpůrkyně nepostupoval v souladu s tímto ustanovením, které vymezuje, že obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce a že tyto informace vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce a případně též způsobem v místě obvyklým. Navrhovatelka se zasedání dne 23. 4. 2018 nepochybně zúčastnit mohla, neboť nebylo z její strany tvrzeno a ani soud z obsahu spisu nezjistil, že by jí v tom bránila překážka spočívající v neoznámení místa a termínu zasedání nebo jeho (předpokládaného) programu.

¹ Dostupná zde: [X](#)

² Dostupná zde: [X](#)

Navrhovatelka, pokud by se bývala dostavila, by se mohla vyjádřit i k navrhovanému doplnění programu zasedání a patrně by mohla formulovat i své názory stran navrhované podstaty změny územního plánu, a to přinejmenším pod bodem *Diskuze*, jenž byl na avizovaném pořadu zasedání.

28. Pokud přitom jde o to, že byl změněn program zasedání až v jeho průběhu, což nepochybně u takto závažné záležitosti (přinejmenším z pohledu navrhovatelky) není vhodné a běžně pečlivému občanovi to pro překvapivost takového postupu může zabránit v tom, aby se k projednávané otázce vyjádřil (neboť potřebu osobní účasti si vyhodnocuje na základě plánovaného programu), tato skutečnost nezpůsobuje nezákonnost usnesení zastupitelstva, jelikož s takovým postupem přímo počítá § 94 odst. 2 obecního zřízení. Není-li zde zvláštní ustanovení zákona vyžadující oznámení daného konkrétního bodu jednání předem, pouhá nevhodnost či nešetrnost takového postupu neopravňuje soud k zásahu do práva obce na samosprávu (srov. body 37 a 38 rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS, nebo obdobně rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 169/2020-29). V tomto směru možnost změny programu zastupitelstva zdaleka nepodléhá natolik přísným podmínkám, jako je tomu v případě programu valných hromad, členských schůzí či shromáždění kolektivních orgánů soukromoprávních korporací.
29. Podle § 55b odst. 1 stavebního zákona platilo, že na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny územního plánu, nebo na základě zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období, ve kterých zastupitelstvo *výslovně* uvede, že změna bude pořizována *zkráceným způsobem*, pořizovatel zajistí zpracování návrhu změny územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Návrh změny územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, pořizovatel doručí krajskému úřadu a obci, pro kterou je změna pořizována, nejméně 30 dnů přede dnem veřejného projednání.
30. S ohledem na citované ustanovení soud sice přisvědčuje navrhovateli v její výhradě, že přímo ve výroku usnesení č. 2.1 (a ani v usnesení č. 8 ze dne 9. 4. 2018) nebylo výslovně uvedeno, že se při pořizování (doplněné) změny územního plánu použije zkrácený postup, nicméně na druhé straně je zde nutno vnímat také to, jaká sdělení přijetí tohoto usnesení předcházela. Ze zápisů z obou zasedání totiž vyplývá, že vždy před hlasováním bylo sděleno, že změna je (má být) pořizována ve zkráceném postupu. Totéž lze ostatně uvést i k tvrzenému nedostatku, že znění obsahu doplnění změny č. 1 územního plánu nebylo součástí výroku usnesení č. 2.1 ze dne 23. 4. 2018 ani přílohou zápisu. Zde nelze odhlédnout od toho faktu, že přílohou č. 2 zápisu bylo stanovisko krajského úřadu ze dne 12. 4. 2018, které doplňovaný bod změny územního plánu podrobně popisovalo na své první straně [*Tento bod prověří změny podmínek pro využití plochy smíšené výrobní (VS) v izolované poloze při silnici směrem k Č. (bývalá velkovýkrmna vepřů). S ohledem na problematické způsoby současného využití, sousedství stávající obytné zástavby a potřebu ochránit obec od frekventovaného průjezdu těžké nákladní dopravy budou stanoveny jako nepřipustné způsoby využití ty, které ohrožují Životní prostředí, mají negativní hygienické vlivy na sousední obytnou zástavbu a vyvolávají neúměrnou dopravní zátěž, jako např. nakládání s odpady a jejich zpracování, dočasné i trvalé skládkování a provoz logistických center.*]. Obsahem přílohy tedy popis navrhovaného doplnění změny č. 1 územního plánu byl, i když nebyl vlastní podstatou odkazované přílohové listiny, ale jen předmětem posouzení, v něm obsaženého. Ze zápisů přitom neplyne, že by někdo měl pochyby o obsahu

projednávaného doplnění či že by proti využití zkráceného postupu kdokoliv ze zastupitelů něco namítal, a zápisy ani nenaznačují, že by se snad zastupitelstvo hodlalo ve svém usnesení odchýlit od prezentovaného návrhu. Soud proto zastává názor, že popsane vady mají pouze formální povahu, samy o sobě však nemají vliv na zákonnost napadeného územního plánu a neodůvodňují jeho zrušení, neboť je zřejmé, že obsah i postup projednávání napadené změny odpovídal vůli vyjádřené zastupitelstvem obce.

31. Konečně k tomu, že nedošlo ke zpracování zadání změny územního plánu ani návrhu pro společné projednání, nezbývá soudu než konstatovat, že jde o zákonem předvídaný postup podle § 55a a násl. stavebního zákona, jak také ostatně navrhovatelka ve svém návrhu zmínila (tím, že citovala vybraná ustanovení stavebního zákona). Třebaže navrhovatelka z tohoto důvodu nemohla podat připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, mohla využít a také využila svých práv podle § 55b odst. 2 téhož zákona, a to v návaznosti na veřejné projednání návrhu změny územního plánu konané dne 15. 8. 2018, jehož se zúčastnila prostřednictvím svého zástupce (projednání se nadto účastnil i její manžel s jeho zástupcem). V tomto směru tedy nedošlo k žádné nezákonnosti.
32. Navrhovatelka dále namítala (V.2), že odpůrkyně překročila meze své působnosti a pravomoci doplněním regulativů hlavního a nepřipustného využití ploch VL. Nerespektovala totiž, že ve schváleném návrhu změny územního plánu zkráceným postupem o doplnění regulace ploch VL nebyla žádná zmínka, stejně jako limity toho, co může územní plán obsahovat – v daném případě podle navrhovatelky nelze hovořit o stanovení podmínek prostorového uspořádání ani o základních podmínkách ochrany krajinného rázu ve smyslu přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), nýbrž jediné o podrobných podmínkách pro využití pozemků, pro vytváření příznivého životního prostředí a pro napojení staveb na veřejnou dopravní infrastrukturu, které ale podle přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. patří do regulačních plánů, nikoli do územních plánů. Nadto jsou tyto podmínky selektivním způsobem zaměřeny právě na navrhovatelku a již vykonávané činnosti na dotčených pozemcích, omezují tudíž jenom výkon jejího vlastnického práva, práva na podnikání a práva užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny.
33. Odpůrkyně regulovala podle navrhovatelky využití pozemků v plochách VL diskriminačně (těž) tím, že omezila obecné užívání veřejné pozemní komunikace – silnice XI ve vlastnictví Středočeského kraje pouze vůči vlastníkům pozemků a staveb v k. ú. K. u P. zahrnutých v plochách VL (stanovením maximální hmotnosti vozidel vjíždějících a vyjíždějících omezila dopravní obsluhu). Není přitom zřejmé, jak odpůrkyně a pořizovatel dospěli k závěru, že doprava z plochy Zm1/8 probíhá po kapacitně nevyhovujících silnicích X. třídy s průjezdy zastavěným územím sídel, za situace, kdy vlastník a správce předmětné silnice, Policie České republiky i Správa železnic proti napojení areálu bývalé velkovýkrmny vepřů na silnici nic nenamítali a měli za to, že dopravu zde není nutné omezovat. Daná silnice obsahuje jeden propustek a jeden přejezd přes železniční trať, které byly oba modernizovány, aby měly únosnost 50 t. Jediné celostátní sčítání dopravy pak proběhlo v roce 2016 a vůbec nehodnotilo dopravu na silnicích X. třídy.
34. Odpůrkyně oponovala, že se jedná o běžné stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití v souladu s přílohou č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. i s

vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), a že tedy pro plochy VL nejsou stanoveny takové regulativy, které by svojí podrobností měly náležet regulačnímu plánu. Regulativy nejsou selektivní ani diskriminační, neboť se vztahují na všechny plochy VL v obci (nejen na ty ve vlastnictví navrhovatelky), jsou vyvolány specifickým využitím daných ploch (plochy výroby a skladování mohou negativně ovlivnit životní prostředí v obci) a samozřejmě se vztahují jen na plochy na území obce K. (mimo své území odpůrkyně nemůže provádět regulaci). Odpůrkyně nereguluje ani neomezuje provoz na pozemních komunikacích, ale stanovuje podmínky pro využití ploch. Vyjádření k napojení dotčených pozemků na pozemní komunikaci zde jsou bez právního významu a stejně tak není rozhodná ani nosnost mostu. Upřesnění a doplnění pravidel pro plochy VL týkající se způsobů využití a dopravní obsluhy (jde o regulativy omezující činnosti, které by vedly k již neúnosnému nárůstu objemu těžké dopravy a k negativním vlivům) směřuje k vyšší ochraně a kvalitě obytného i životního prostředí v obci. Nadto odpůrkyně zdůraznila, že dotčené pozemky se nachází v oblasti obsluhované výlučně sítí silnic X. třídy (XI a XJ) procházejícími zastavěným územím center obcí (a to nejen K. ve směru k silnici XK, ale i N. a Č.), kde s ohledem na tento stav platí zákaz vjezdu nákladních automobilů nad 6 t s výjimkou dopravní obsluhy, přičemž další nárůst těchto „výjimek“ je logické omezit. Jedná se o zřejmý fakt při pohledu na mapu či výkresy územního plánu, není proto třeba žádného sčítání dopravy.

35. Soud ze spisového materiálu zjistil, že odpůrkyně ve výrokové části napadené změny v přehledu měněných částí uvedla (viz kapitolu 1), že změna Zm1/8 spočívala v „*prověření změny podmínek pro využití plochy smíšené výrobní (VS) v izolované poloze při silnici směrem k Č. (bývalá velkovýkrmna vepřů)*“.
36. Text výrokové části se pak napadeným územním plánem (viz jeho kapitolu 2) změnil³ mj. tak, že se v kapitole 6.4 (územního plánu) *Stanovení podmínek pro využití ploch v jednotlivých kategoriích* pro plochy VL (výroba a skladování – lehký průmysl):
- (12) v odstavci *hlavní využití (převažující účel)* na konec první odrážky doplňují slova: „*a nezhoršují pohodu bydlení v sousedících obytných plochách a v obytných plochách podél tras vyvolané obslužné dopravy nad míru obvyklou pro obytná území, a to vlivem hluku, exhalací, vibrací a prašnosti, včetně negativních vlivů vyvolané obslužné dopravy*“

kód plochy	plocha dle vyhl. 501/2006 Sb.	legenda hlavního výkresu (typ plochy dle MINIS)
VL	výroba a skladování (§11)	výroba a skladování – lehký průmysl

PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH:

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 v sousedících obytných plochách a v obytných plochách podél tras vyvolané obslužné dopravy nad míru obvyklou pro obytná území, a to vlivem hluku, exhalací, vibrací a prašnosti, včetně negativních vlivů vyvolané obslužné dopravy
- zeleň obytná, veřejná, ochranná (izolační)
- veřejná prostranství

- (13) v odstavci *nepřípustné využití* pod odrážku „rekreace“ vkládají nové čtyři odrážky ve znění:

³ K tomu soud pro (grafickou) přehlednost vždy cituje též ze *Srovnávacího textu úplného znění územního plánu*, který je podle kapitoly 4 napadené změny její přílohou (dále jen „srovnávací text“).

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

nepřípustné využití

- bydlení s výjimkou bytu správce
- rekreace
- komerční činnosti spojené s odstavováním nákladních vozidel nad 6 t celkové hmotnosti, jejich servisem a obchodem s nimi
- průmyslové zpracování odpadů a manipulace s nimi (včetně bioodpadu, pneumatik apod.)
- terénní úpravy nesouvisející s povolenou stavební činností
- výroba, skladování a logistická činnost vyžadující pravidelnou dopravní obsluhu nákladními vozidly nad 6 t celkové hmotnosti

37. Napadený územní plán změnil kapitolu 6.4 Stanovení podmínek pro využití ploch v jednotlivých kategoriích dále tak, (14) že se část kapitoly obsahující podmínky pro plochy VS (plochy smíšené výrobní) ruší vzhledem k tomu, že uvedený typ plochy se již v územním plánu nevyskytuje.

kód plochy	plocha dle vyhl. 501/2006 Sb.	legenda hlavního výkresu (typ plochy dle MČNIS)
VS	smíšená výrobní (§12)	plochy smíšené výrobní

PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH:

hlavní využití (převažující účel)

- výroba a skladování, výrobní a nevýrobní služby, obchodní zařízení za podmínky, že negativní vlivy nad přípustnou mez (např. z hlediska hygienických norem a předpisů) nepřekračují hranice areálu (vzhledem k sousedství obytné plochy)
- zeleň veřejná, ochranná (izolační)
- veřejná prostranství

PODMÍNKY PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ:

maximální intenzita využití pozemků

- 40%

minimální koeficient zeleně

- 30%

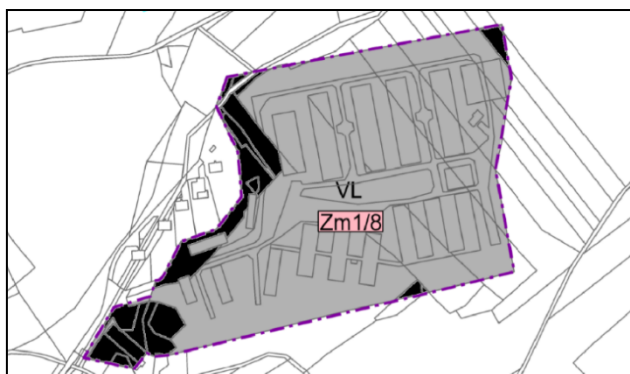
maximální výška zástavby

- 12m pro střechy šikmé
- 10m pro střechy ploché

rozměry výměry pro vymezení stavebních pozemků

- není stanoveno

38. Dotčené pozemky (přibližně označeny šedou barvou na obrázku níže – jde o upravený výňatek z hlavního výkresu napadené změny) jsou podle výrokové (textové i grafické) části napadené změny součástí plochy Zm1/8 vymezuující plochu pro výrobu a skladování – lehký průmysl (VL).



39. Podle odůvodnění napadeného územního plánu (viz jeho kapitolu 15) „[z]měna č. 1 územního plánu Kojetic neobsahuje žádné prvky regulačního plánu.“
40. K námitkám, že odpůrkyně úpravou regulativů hlavního a nepřípustného využití plochy VL v rámci výrokové části napadeného územního plánu překročila svou pravomoc a meze

zákonem vymezené působnosti, soud uvádí, že tyto námitky neobstojí. V první řadě nelze hovořit o tom, že by odpůrkyně v daném případě překročila svoji pravomoc. Odpůrkyni (resp. jejímu orgánu) bez pochybností svědčila pravomoc vydat územní plán (jeho změnu) formou opatření obecné povahy, jak vyplývá z ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 4 větou čtvrtou stavebního zákona, podle kterých zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán, jenž se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Je tedy zjevné, že odpůrkyně byla obecně nadána pravomocí vydat napadený územní plán, a to včetně regulativů upravujících podmínky využití stanovených ploch s rozdílnými způsoby využití. I kdyby snad sporné regulativy skutečně spadaly do podrobností regulačního plánu, jak navrhovatelka namítá, i jeho vydání spadá do pravomoci odpůrkyně, jak potvrzuje ustanovení § 6 odst. 5 písm. d) stavebního zákona. Navrhovatelka tak ve skutečnosti zpochybňuje dodržení mantinelů věcné působnosti územního plánu, tedy míří do druhého (nikoliv prvního) kroku přezkumného algoritmu.

41. K výtce, že odpůrkyně nerespektovala schválený návrh obsahu změny Zm1/8, kde se o plochách VL vůbec nehovořilo, soud uvádí, že představa navrhovatelky, že prověření ploch VS se musí vždy omezit jen na regulativy těchto ploch (přesně podle původního návrhu), je mylná. Pořízení změny územního plánu je proces, v jehož rámci jsou hledána optimální řešení z hlediska koordinace soukromých a veřejných zájmů v území, přičemž není předem známo, jaká stanoviska uplatní dotčené orgány ani jaké budou podány námitky či připomínky. Návrh změny územního plánu tak průběžně může již jen z toho důvodu doznávat nemalých posunů. Navíc samotné prověřování podmínek pro využití konkrétní plochy VS může zcela nepochybně vést též k závěru, že taková plocha v daném místě není (již) vůbec vhodná a je tedy třeba změnit funkční využití dané plochy. Taková změna přitom může vést jak k vymezení nového specifického druhu plochy (§ 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), stejně jako ke změně na druh plochy již územním plánem regulované, přičemž v tomto druhém případě mohou být využity stávající regulativy, ale může se též ukázat, že je vhodné stávající regulativy modifikovat (s dopadem na všechny takové plochy v regulovaném území). Právě tato poslední varianta byla odpůrkyní zvolena jako adekvátní v případě prověřovaného území areálu bývalé velkovýkrmny vepřů, když dospěla k závěru, že s ohledem na zvolené limity využití by již plocha neodpovídala obvyklému charakteru ploch smíšené výroby, a proto považovala za odpovídající její zařazení do kategorie ploch VL, přičemž s ohledem na popsanou snahu omezit nákladní dopravu v obci považovala za vhodné nové omezující regulativy vztáhnout na všechny plochy VL na území obce, nikoliv jen na areál dotčených pozemků. Za jisté dílčí vybočení ze zastupitelstvem schváleného návrhu změny územního plánu by bylo možné považovat snad jen vztažení nově zprísňené regulace i na jiné než prověřované pozemky, nicméně na ochranu práv vlastníků jiných pozemků se aktivní legitimace navrhovatelky nevztahuje. Nadto tento jakýsi sekundární dopad na jiné než prověřované plochy nepovažuje soud s ohledem na již zmíněnou přirozenou dynamičnost procesu pořizování územního plánu za natolik intenzivní vadu, aby nutně musela vyvolávat nezákonnost přijatého řešení, jelikož všichni dotčení vlastníci měli zachován procesní prostor bránit námitkami svá vlastnická práva.
42. Předmětem soudního přezkumu tak co do dodržení mezí působnosti zbývá otázka, zda odpůrkyně na základě zmocnění obsaženého ve stavebním zákoně a prováděcích právních předpisech byla oprávněna body (12) a (13) kapitoly 2 napadené změny vložit do kapitoly 6.4 výrokové části územního plánu konkrétně právě zvolené regulativy hlavního a

nepřípustného využití ploch VL. Podle názoru navrhovatelky jde totiž o takové regulativy, které by svojí podrobností měly být vyhrazeny jen regulačnímu plánu.

43. Jak vyplývá z § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona, územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; *vymezí* zastavěné území, *plochy* a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a *stanoví podmínky pro využití těchto ploch* a koridorů.
44. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona platí, že územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území *nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu* nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.
45. Podle § 61 odst. 1 věty první stavebního zákona regulační plán v řešené ploše stanoví *podrobné podmínky* pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí.
46. Podle bodu I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. textová část územního plánu obsahuje 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 vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití).
47. Podle bodu I odst. 2 písm. c) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. textová část regulačního plánu podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí dále obsahuje podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.
48. Podle § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb. plochy výroby a skladování se *obvykle* samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků například staveb pro výrobu a skladování a zemědělských staveb z důvodu negativních vlivů za hranicí těchto pozemků vylučuje začlenění pozemků s těmito vlivy do ploch jiného způsobu využití (odst. 1). Plochy výroby a skladování zahrnují *zpravidla* pozemky staveb a zařízení pro výrobu a skladování, například pro těžbu, hutnictví, těžké strojírenství, chemii, skladové areály, pozemky zemědělských staveb a pozemky související veřejné infrastruktury. Plochy výroby a skladování se vymezují v přímé návaznosti na plochy dopravní infrastruktury a musí být z nich přístupné (odst. 2).
49. Soud se i v tomto ohledu v případě vymezení nepřípustných činností přiklání k názoru odpůrkyně, že se jedná o stanovení podmínek pro využití ploch, které spadají (mohou

spadat) do rámce územního plánu – soud pokládá předmětnou úpravu za dostatečně obecnou (a to i v napadené části týkající se vymezení druhu nepřipustných činností v daných plochách podle povahy dopravní obsluhy, která je s nimi obvykle spojena). Jinými slovy soud neshledal, že by se jednalo o takovou regulaci, která by byla tou (nej)podrobnější a odpovídala by již regulačnímu plánu. Napadená změna nezakotvuje v rámci regulativů povinnost připojení na konkrétní inženýrské sítě nebo přesné technické parametry příjezdové komunikace, což by již odpovídalo podmínkám pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu dle části I odst. 2 písm. c) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. a zakládalo nezákonnost napadené změny (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, odst. 113 a 114, nebo ze dne 20. 11. 2020, č. j. 55 A 84/2019-84, odst. 35-38). Naopak její podstatou je vymezení druhů nepřipustných staveb, resp. způsobů využití regulovaných pozemků, a to za pomoci obecných pojmů, jež jsou případně doprovázeny demonstrativním výčtem konkrétních činností, jež pod obecný pojem mají spadat.

50. Ve skutečnosti ani nejde o skryté zavádění dopravního omezení narušujícího obecné užívání pozemních komunikací, jak navrhopatelka podrobněji rozvádí v replice. Územní plán totiž nezakazuje a ani není způsobilý zakázat průjezd vozidel nad určitou tonáž. Takové omezení lze v zásadě přijmout jen opatřením obecné povahy vydaným podle zákona o pozemních komunikacích. Napadená změna v tomto směru pouze preventivně brání tomu, aby na území obce v plochách VL mohly být umístovány takové stavby či docházelo k povolování takových změn využití území, s nimiž by byla spojena pravidelná obsluha vozidly s nosností přesahující 6 t. Jinými slovy, taková vozidla by nepochybně stále mohla k daným plochám zajíždět (pokud to nebude zakázáno dopravním značením, jež je nezávislé na procesu územního plánování), nicméně z povahy využití dotčených pozemků by se mělo jednat spíše o nahodilé či dočasné případy (např. v době výstavby, oprav apod.), přičemž legálně realizovaná činnost by pravidelnou potřebu takto dimenzované dopravní obsluhy neměla vyvolávat.
51. Za rozpornou s požadavkem na relativní obecnost vymezení podmínek využití území v územním plánu přitom nelze mít ani doplněnou specifikaci hlavního využití ploch VL vyžadující nejen, aby negativní vlivy výrobních areálů mimo vymezovanou plochu nepřesahovaly limity dané hygienickými normami, ale též aby nezhoršovaly pohodu bydlení v obytných plochách sousedících, popř. přiléhajících k trasám dopravní obsluhy. Jak konstatoval ve svém závazném právním názoru NSS, i když námitky dotčených vlastníků mohou doplňovat obsah pojmu „pohoda bydlení“ o určitá subjektivní specifika, není tím potlačena nutnost objektivního posuzování obsahu tohoto pojmu. Toto objektivní posouzení je dostatečně obecné a stanovená podmínka proto nevybočuje z náležitostí územního plánu popsanych v bodě I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Nejedná se o náležitost, jež by z důvodu podrobnosti musela být předmětem až regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí či výhradně až územního rozhodnutí či stavebního povolení. Ani tento návrhový bod tedy v souladu s tím, co konstatoval NSS, není důvodný.
52. Přezkum obsahu napadené změny z hlediska diskriminace a proporcionality, jichž se navrhopatelka dotkla pod bodem V návrhu, nicméně posoudí soud až v dalších částech rozsudku.

Námitky nepřezkoumatelnosti (k bodům VI a VII návrhu)

53. Soud (však) ještě předřadil vypořádání námitek navrhovatelky stran nedostatečného odůvodnění napadeného územního plánu, jakož i stran rozhodnutí o námitkách, neboť jejich nepřezkoumatelnost by i sama o sobě byla vadou, pro kterou by soud musel napadenou část územního plánu zrušit.
54. Navrhovatelka nejdříve namítala, že rozhodnutí o jejích námitkách ze dne 14. 8. 2018 a dne 22. 8. 2018 je nezákonné, neboť nemá základní náležitosti, pokud jde o výrok i odůvodnění (jako u běžného správního rozhodnutí). Navíc se píše jen o „návrhu“ rozhodnutí o námitkách a o odůvodnění „návrhu“ rozhodnutí. Výrok rozhodnutí není vykonatelný, jelikož není srozumitelně a jasně formulován – správně by měl znít: „*Námítka spočívající v (...) se zamítá.*“, nikoli tak, že se námitce nevyhovuje. Odůvodnění obsahuje jen nic neříkající floskule o tom, jak se změna nedotýká práv jenom navrhovatelky a že je jí vlastně dále umožněno vykonávat činnosti výroby a skladování jako doposud – a to navzdory tomu, že z napadené změny je zjevný opak. Tím si odpůrkyně protiřečí a odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zčásti zmatečné. Konkrétně pořizovateli pak navrhovatelka vytkla, že zcela rezignoval na uvedení toho, za použití jakých ustanovení právních předpisů může (navíc nad rámec schváleného obsahu změny) upravovat přípustné a nepřípustné využití ploch s funkčním využitím VL a proč je podle něj možné doplněním (změnou) územního plánu zmařit realizaci stavebních a podnikatelských záměrů navrhovatelky, o kterých se odpůrkyně dozvěděla a které již byly individuálně posouzeny či přímo povoleny orgány státní správy.
55. Odpůrkyně protiargumentovala, že ani v tomto bodě návrhu navrhovatelka neuvádí nic, co by nasvědčovalo o nesprávnosti či nezákonnosti napadené změny. U námitek, jež jsou citovány, je uvedeno rozhodnutí o nich, čímž je zřejmé, jak byly námitky navrhovatelky posouzeny. V textu se uvádí „návrh“, neboť se jednalo o návrh územního plánu, který byl následně schvalován zastupitelstvem obce. Jelikož zastupitelstvo obce daný návrh změny územního plánu schválilo a vydalo, rozhodlo tím i o námitkách tak, jak je uvedeno v odůvodnění opatření obecné povahy. Příslušná ustanovení právních předpisů jsou uvedena v záhlaví opatření obecné povahy, každé rozhodnutí o námitce je obsahovat nemusí. Odůvodnění rozhodnutí přitom obsahuje důvody, pro které nebylo námitkám vyhověno – nicméně tam, kde byly námitky obecné, bylo obecné i odůvodnění. Navrhovatelka v námitkách nepopsala své stavební a podnikatelské záměry, které byly povoleny, ani k tomu nedoložila žádná rozhodnutí. Podle odpůrkyně dotčené pozemky představují plochu, na které stále probíhá odstraňování staveb bývalého vepřína (s návrhem až do 31. 12. 2021), přičemž zde nejsou umístěny žádné budovy, které by se týkaly stavebních či podnikatelských záměrů navrhovatelky. Nicméně pokud by takové již umístěny byly, jejich realizaci by napadená změna nebránila; totéž platí i o povoleném výkonu činností. Napadená změna je i v souladu s veřejnými zájmy sledovanými dotčenými orgány.
56. Soud ze spisového materiálu zjistil, že dne 15. 8. 2018 proběhlo veřejné projednání návrhu napadené změny. Z prezenční listiny vyplývá, že se ho navrhovatelka zúčastnila prostřednictvím svého zástupce a že byl přítomen i její manžel s jeho zástupcem. Podle záznamu z jednání byly diskutovány mj. otázky nevyhovujícího stavu silnic X. třídy a napojení na silnici XK – nebezpečná křižovatka, pohyb chodců k autobusové zastávce, úzké profily a únosnost silnic, negativní vlivy těžké dopravy. Podáním ze dne 14. 8. 2018 podala navrhovatelka (spolu s G3plast) k návrhu své „připomínky“; v podání ze dne 22. 8. 2018 pak formulovala své námitky (obdobné jako v nynějším návrhu). Obě podání byla odpůrkyní posouzena podle jejich obsahu jako námitky navrhovatelky a věcně

vypořádána. Rozhodnutí o nich, jež jsou součástí odůvodnění napadené změny, jsou obsažena na stranách 23 – 25 (předchází znění námitek na stranách 20 – 23) a 30 – 33 (i zde předchází znění námitek na stranách 26 – 30).

57. K problematice nepřezkoumatelnosti soud nejprve obecně uvádí, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
58. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. [I. ÚS 178/15](#), Ústavní soud uvedl, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. [III. ÚS 1669/11](#) vykazovala specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomenul, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci). Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
59. Mezi účastnicemi řízení není sporu o tom, že je výrok rozhodnutí o námitkách vždy uvozen slovy „*Návrh rozhodnutí o námitkách*“. Podle odpůrkyně však tím, že tento „návrh“ byl jejím zastupitelstvem schválen a vydán, bylo o námitkách rozhodnuto přesně tak, jak bylo uvedeno v návrhu. Podle názoru soudu jde přitom o srozumitelné a logické vysvětlení, neshledává v tom proto vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí, byť by bylo samozřejmě vhodnější (i srozumitelnější), pokud by bylo nadbytečné slovo „návrh“ v uvození výrokové části rozhodnutí o námitkách předem vypuštěno – totéž ostatně platí i o spojení „*Odůvodnění návrhu rozhodnutí*“. Skutečnost, že zastupitelstvo odpůrkyně hlasuje o návrhu, je totiž zřejmá z povahy procesu, a má-li pořizovatel potřebu zdůraznit, že připravený text je pro zastupitelstvo jen návrhem, nepochybně to postačí zmínit

v doprovodné korespondenci a na zasedání zastupitelstva před samotným hlasováním o předloženém (finálním) návrhu. Z hlediska procesní čistoty je pak mnohem problematičtější druhá, v praxi se také vyskytující varianta postupu, kdy je po odsouhlasení návrhu tento návrh ještě upravován do podoby čistopisu právě vypouštěním slov „návrh“, neboť pak je vlastně vyvěšován text, který v takové podobě zastupitelstvo neodsouhlasilo (nedochází-li nad rámec popsaných úprav ovšem k věcné změně, důvodem zrušení opatření obecné povahy nemůže být ani takový postup). Ve vztahu k navrhovatelce postačí pouze konstatovat, že i přes tento zanedbatelný formální nedostatek zjevně neměla a ani nemohla mít pochybnosti o tom, jak bylo o jejích námitkách rozhodnuto. Záměrně přitom opomněla, že odpůrkyně (byť až) v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách (ze dne 14. 8. 2018) jednoznačně uzavřela (viz stranu 25 odůvodnění napadeného územního plánu), že: „se návrh na vyškrtnutí změny v lokalitě Zm1/8 neakceptuje a námitkám se nevyhovuje.“

60. K výtkám týkajícím se samotné formulace výroku soud uvádí, že je lhostejné, že odpůrkyně zvolila slovní obrat, že se námitkám *nevyhovuje*, namísto toho, aby námitky *zamítla*. Jazykově se jedná o ekvivalentní vyjádření totožného významu. Stejně tak není podstatné (a tím spíše pak nemůže jít o vadu „výrokové“ části rozhodnutí o námitkách), že námitky navrhovatelky (v celém rozsahu) předcházely, ale již nebyly v textu „výroku“ konkrétně identifikovány. Byť si navrhovatelka stěžuje, že „výrok“ rozhodnutí o jejích námitkách není jasný, srozumitelný ani vykonatelný, opak je pravdou, a to již s ohledem na systematické řazení příslušné části odůvodnění napadené změny, z něž je evidentní, k jakým námitkám se „výrok“ vztahuje. Nadto věnovat pozornost vykonatelnosti „výroku“ zde nemá význam, jelikož navrhovatelce nebyla uložena žádná povinnost, již by byla povinna splnit (ve stanovené lhůtě). Nadto navrhovatelka přehlíží, že rozporovaný „výrok“ je v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu (srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 65) jen dílčí částí odůvodnění napadené změny, tj. z povahy věci nejde o vykonatelný výrok v pravém slova smyslu. Jde tak jediné o otázku akademickou, jejíž řešení by však bylo bez dopadu na nyní projednávanou věc.
61. Pokud jde tedy o namítané formální nedostatky odůvodnění rozhodnutí o námitkách, soud v návaznosti na shora uvedené konstatuje, že v něm žádné podstatné vady neshledal.
62. Navrhovatelka také brojila proti tomu, že dotčené pozemky jsou v grafické části napadené změny vyznačeny plnou barvou, a nikoliv károvaně jakožto plocha, jejíž funkční využití se v důsledku napadené změny mění. V tomto směru ovšem soud uvádí, že tuto náležitost neřeší ani stavební zákon, ani vyhláška č. 500/2006 Sb., ať již v § 2, § 11 či § 13, nebo v příloze č. 7 věnované požadavkům na podobu územního plánu. Podstatné přitom je, že z označení plochy ve výkresech jako změnové popiskem Zm1/8 bylo dostatečně patrné, že napadená změna se jich týká, přičemž z textové části plynulo přeražení z rušené plochy VS do ploch VL (v grafické části byl použit již nový kód). Nedochází zde ani k rozporu mezi textovou a grafickou částí, i když by soud považoval za přehlednější, pokud by došlo i k plošnému vyznačení změny způsobu využití jakožto návrhové plochy, jež by podle soudu bylo vhodné nejen tam, kde se změna týká převodu ze zastavitelných ploch do nezastavitelných (a naopak), jak to prosazuje odpůrkyně, ale i změny mezi různými způsoby využití ploch zastavitelných (nebo nezastavitelných) navzájem. Způsob grafického vyznačení změny na dotčených pozemcích tak nemohl reálně zasáhnout do procesních práv navrhovatelky, a tedy nemá za důsledek nezákonnost napadené změny.

63. Navrhovatelka dále namítala, že v odůvodnění napadené změny absentují dostatečně závažné důvody pro to, aby odpůrkyně mohla porušit zásadu kontinuity územního plánování a provést změnu způsobu využití plochy Zm1/8 a přeřadit ji z ploch VS do ploch VL. Odůvodnění pak neobsahuje ani obhajobu zásahu odpůrkyně do práv navrhovatelky podle kritérií vymezených v rozsudku NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55. Zejména nebyl výslovně formulován žádný veřejný zájem, který by po provedeném testu proporcionality převýšil soukromý zájem navrhovatelky (v tomto ohledu pořizovatel nereagoval ani na její námitku); i porovnání těchto dvou zjevně protichůdných zájmů tak chybí. Nelze nalézt ani zdůvodnění, proč má být konkrétní veřejný zájem prosazován už v procesu přijetí změny územního plánu, a ne až v k tomu určených správních řízeních.
64. Přezkum obsahu odůvodnění napadeného územního plánu z těchto hledisek provedl soud až níže, neboť je úzce spjat s vypořádáním dalších námitek.

Námítka diskriminace a neproporcionality (k bodům V a VII návrhu)

65. Skutečná podstata sporu mezi navrhovatelkou a odpůrkyní v projednávané věci tkví v tom, zda bylo proporcionální nové vymezení dotčených pozemků jako plochy pro výrobu a skladování – lehký průmysl oproti jejich vymezení původním územním plánem jako plochy smíšené výrobní.
66. Navrhovatelka konkrétně namítala, že odpůrkyně napadenou změnou zcela nepřiměřeně zasáhla do jejího vlastnického práva a práva na podnikání, neboť je omezila neodůvodněně, zjevně diskriminačně a s náznakem libovůle. Odpůrkyně nešetřila práva nabytá v dobré víře, nerespektovala zásadu kontinuity územního plánování a napadenou změnu neopřela o žádné zákonné důvody ani jednoznačně vymezený veřejný zájem. Nerespektovala ani dosavadní způsob užívání dotčených pozemků ze strany navrhovatelky. Navzdory tomu označila změnovou plochu Zm1/8 s novým funkčním užitím za plochu stabilizovanou.
67. Původní územní plán (jakož i jeho zveřejněný návrh v době koupě dotčených pozemků) vyvolal podle jejích slov v navrhovatelce po právu legitimní očekávání, že bude mít na dotčených pozemcích možnost realizovat svůj podnikatelský záměr a že může začít s vynakládáním finančních prostředků k jeho realizaci – lhůta k odstranění původního areálu byla dokonce pravomocně prodloužena až do 31. 12. 2021. Navrhovatelka se opřela mj. o rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, a uvedla, že vlastníci pozemků mají mít právo spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace (kontinuitu jejího vývoje), protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Navrhovatelka proto pokládá za nežádoucí, aby jednou přijaté a věcně správné řešení bylo měněno, o to více za situace, kdy již její konkrétní podnikatelský záměr po právu probíhá. Odpůrkyně tak zasáhla do jejího legitimního očekávání.
68. Stávající využití dotčených pozemků se tak podle navrhovatelky ocitlo v rozporu s nepřípustným využitím ploch VL. Navrhovatelka totiž na svých pozemcích v souladu s tím, co stanovil územní plán před změnou, již provádí:
- *komerční činnosti spojené s odstavováním nákladních vozidel nad 6 t celkové hmotnosti, jejich servisem a obchodem s nimi,*
 - *průmyslové zpracování materiálů původně vyrobených z odpadů a manipulace s nimi (včetně bioodpadu, pneumatik apod.),*
 - *terénní úpravy,*

- *výrobu, skladování a logistickou činnost vyžadující pravidelnou dopravní obsluhu nákladními vozidly nad 6 t celkové hmotnosti.*

Je tak podle ní naprosto očividné, že odpůrkyně stanovila přípustné a nepřípustné využití ploch VL jediné na úkor navrhovatelky – pouze dotčené pozemky byly přesunuty z funkčního využití VS do VL, přičemž stanovení nepřípustného využití ploch VL přesně dopadá na ty činnosti, které byly navrhovatelce či jiným osobám v dané ploše pravomocně povoleny a jsou provozovány s využitím nákladních automobilů s celkovou hmotností nad 6 t. Z metodiky Ministerstva pro místní rozvoj přitom vyplývá, že v rámci nevyužívaných a chátrajících zemědělských areálů mimo intravilán obce má být umožněna přestavba na plochy výrobní a co mohou takové plochy obsahovat. Činnosti, které chce navrhovatelka provozovat na dotčených pozemcích, běžně existují a otázka imisí spojených s jejich provozem je (jen) otázkou souladu provozu s právními předpisy a zákonem stanovenými limity. Znemožnění legálního typu ekonomické či stavební aktivity za srovnatelných podmínek provozované jinde na území České republiky NSS opakovaně označil za vybočení z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců.

69. Pokud má být důvodem změny nedostatečná kapacita silnice vedoucí od plochy Zm1/8 do intravilánu obce a poté napojující se na silnice vyšších tříd, navrhovatelka oponuje, že žádným podkladem založeným ve správním spisu nebyla prokázána, naopak navrhovatelka doložila, že vlastník a správce silnice, Policie České republiky ani Správa železnic nic takového nikdy netvrdili. Policie České republiky dokonce odmítla, aby byla na silnici XI v obci K. umístěna dopravní značka zákaz vjezdu nákladních automobilů přesahujících hmotnost 6 t, neboť se jedná o jediný přístup do areálu navrhovatelky a není to ani potřeba z hlediska kapacitního či stavebně technického stavu silnice. Navíc tato silnice obsahuje jeden propustek a přejezd přes železniční trať, které byly modernizovány, aby měly únosnost 50 t. Stanovením limitů celkové hmotnosti vozidel vjíždějících a vyjíždějících z daných ploch VL se odpůrkyně dopustila zásahu do práva na obecné užívání pozemních komunikací zaručeného v § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tím diskriminuje pouze ty osoby, které vlastní pozemky v plochách výroby a skladování v k. ú. K. u P., ačkoliv každý jiný podnikatel s pozemky v jiných plochách, či ze sousedních obcí či jen projíždějící může obcí K. projet bez váhového omezení vozidla. Tento postup odpůrkyně je podle navrhovatelky diskriminační, má znaky libovůle a je ukázkou toho, co by nemělo nastat.
70. Podle názoru odpůrkyně naopak tvrzení navrhovatelky o dotčení na jejích právech zůstala pouze v obecné rovině. Navrhovatelka se mýlí, že napadená změna označuje danou plochu jako stabilizovanou. Kontinuita územního plánování je žádoucí, nicméně neznamená absolutní neměnnost vydaných územních plánů. Důvody pořízení napadené změny jsou uvedeny v jejím odůvodnění včetně označení hájených veřejných zájmů. Odpůrkyně zdůraznila, že faktický stav dotčených pozemků nebyl napadenou změnou nikterak dotčen; vzhledem k stále probíhajícím změnám na nich (odstraňování staveb a rekultivace), minimu staveb na tomto území a současně k velkému potenciálu jeho dalšího rozvoje je však vhodné způsob budoucího využití plochy regulovat tak, aby nepřinášelo negativní vlivy (a to ani v důsledku potřeby pravidelné obsluhy těžkou nákladní dopravou). Obec je ostatně povinna hájit při své činnosti veřejné zájmy v území a za tím účelem stanovovat specifické regulativy využití území. Koordinační úkoly nelze ponechávat pouze na územním rozhodování posuzujícím jednotlivé záměry. Nadto by bylo nelogické (proti

smyslu územního plánování i stávajících dopravně bezpečnostních opatření), aby dopravní značky omezovaly těžkou nákladní dopravu v obci, ačkoli by územní plán zároveň umožňoval realizovat na území obce nové záměry vyvolávající potřebu obsluhy další těžkou nákladní dopravou.

71. Odpůrkyně upřesnila, že plocha je přístupná z nadřazené sítě dopravní infrastruktury (silnic XK nebo XL) pouze průjezdem přes obytná území K., popř. Č. a N., přičemž průjezdné úseky silnic X. třídy těmito obcemi nejsou po technické ani bezpečnostní stránce vhodné pro těžkou nákladní dopravu. Tomu odpovídá i stávající dopravní omezení, připouštějící nákladní dopravu do obce pouze do 6 t celkové hmotnosti, s výjimkou nezbytné dopravní obsluhy. Potenciální nárůst této dopravy není akceptovatelný. Je proto na odpůrkyni a územním plánování, aby při vymezování zastavitelných ploch nedopustila stav, kdy soukromé zájmy na rozvoji území budou poškozovat jiné soukromé zájmy (např. zájem vlastníků obytných domů v obci na příznivém obytném prostředí) či zájmy veřejné (udržitelný stav systému veřejné infrastruktury či životního prostředí v obci), a aby naopak zajistila soulad těchto zájmů.
72. Dále odpůrkyně uvedla, že navrhovatelka v procesu pořizování napadené změny nedoložila žádné rozhodnutí o provozované činnosti na dotčených pozemcích ani o umístění budovy za tím účelem, přičemž činnosti realizované v rozporu se zákonem nemohou být územním plánem aprobovány. Napadená změna neposuzuje jednotlivé stavby či záměry v daných plochách, to je skutečně až předmětem navazujících řízení. Je třeba si uvědomit, že se nemění zastavitelnost dané plochy, přičemž nově stanovené regulativy se týkají všech ploch VL na území obce. Napadená změna je v souladu s veřejnými zájmy sledovanými dotčenými orgány, a to včetně veřejných zájmů na úseku dopravy, veřejného zdraví i životního prostředí.
73. Soud z odůvodnění napadené změny zjistil, že v rámci posouzení souladu s Politikou územního rozvoje odpůrkyně uvedla, že změna v lokalitě Zm1/8 „*spočívající v ochraně obytného prostředí vůči vlivům z průmyslové a skladové činnosti*“ souvisí s prioritou vytváření podmínek pro minimalizaci negativních vlivů koncentrované výrobní činnosti na bydlení. Současně jsou podle názoru odpůrkyně změnou Zm1/8 částečně naplňovány i požadavky na preferování rekonstrukce a přestavby nevyužívaných objektů a areálů ve volné krajině vyplývající ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, neboť nadále dochází k odstraňování staveb předchozí velkovýrobní vepřů a tento areál má významný potenciál pro nové využití (viz stranu 40 odůvodnění napadeného územního plánu). Odpůrkyně doplnila, že změnou se potvrzuje platná koncepce územního rozvoje obce orientovaná zejména na rozvoj obytné funkce s odpovídající veřejnou infrastrukturou (viz stranu 47 tamtéž).
74. Pokud jde o urbanistickou koncepci, změnila napadená změna [viz bod (8) jeho kapitoly 2] kapitolu 3 územního plánu mj. tak, že předposlední odstavec nově zní (k tomu srov. jeho původní znění citované v odst. 10 tohoto rozsudku): „*Územní plán K. nevymezuje klasické plochy přestavby. Charakter ‚brownfieldu‘ má přesto několik bývalých zemědělských areálů, zejména bývalý areál živočišné výroby (velkovýkrmny vepřů), nacházející se v izolované poloze od obce směrem k Č. V těsném sousedství areálu byla pro jeho zaměstnance v minulosti realizována obytná kapacita pěti rodinných domů, jejíž zásadní nevýhodou je izolovaná poloha vůči sídlu a vystavení případným negativním vlivům provozu výrobního areálu. Vzhledem k tomuto sousedství a dále vzhledem k poloze areálu, která by v případě dopravní obsluhy těžkou nákladní dopravou vyvolávala nutnost průjezdu této dopravy po kapacitně nevyhovujících*

silnicích X třídy s průjezdy zastavěným územím sídel, je využití tohoto areálu určeno pouze pro lehkou výrobu se specifikací, danou v podmínkách využití tohoto typu plochy s rozdílným způsobem využití – viz kapitola 6.4.“

75. Odpůrkyně odůvodnila změnu Zm1/8 obecně takto (viz stranu 46 odůvodnění napadené změny): *„Dosavadní ÚP upravuje využití tohoto bývalého areálu velkovýkrmny vepřů jako plochu smíšenou výrobní, jejíž negativní vlivy podle příslušných hygienických předpisů nebudou přesahovat hranice areálu. 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 XK nebo XL) pouze za cenu průjezdu obytným územím K., případně Č. a N. Průjezdové úseky silnic X. 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. Vzhledem k tomu, že v podobné situaci se nacházejí další dva menší stabilizované průmyslové a skladové areály na území obce, bylo zvoleno řešení, které všem těmto areálům stanoví stejné podmínky úpravou funkční regulace typu plochy VL – výroba a skladování – lehký průmysl. Bývalý areál velkovýkrmny vepřů, dosud zařazený do typu VS – plochy smíšené výrobní, je proto nově zařazen do typu plochy VL a zároveň je provedeno zpřesnění a doplnění podmínek využitelnosti této plochy ve smyslu eliminace přímých negativních vlivů a současně případných negativních vlivů vyvolané dopravní obsluhy. Původně zvolený typ VS se již v územním plánu nevyskytuje a je proto z textové části i z legend výkresů odstraněn. Tím dochází současně k určitému sjednocení a zjednodušení v systému ploch s rozdílným způsobem využití územního plánu K.“*
76. V návaznosti na námítky navrhovatelky pak odpůrkyně uvedla konkrétněji následující (viz stranu 23 – 24 a srov. též 31 – 32 odůvodnění napadené změny): *„Změna ÚP tedy směřuje k obecně vyšší ochraně a kvalitě obytného prostředí obce. Regulativy pro plochy VL jsou platné ve stejném rozsahu pro všechny plochy VL, které se nachází nebo budou nacházet v územním plánu, nikoli jen pro plochu podatele (není tedy pravdivé tvrzení, že by se dané regulativy mířily jen na plochu podatele nebo že by se vztahovaly jen na plochu podatele a na obdobné jiné plochy nikoli). [...] V rámci územně plánovací dokumentace na úrovni obce je nemožné navrhovat silniční dopravní infrastrukturu propojující areál podatele se silnicí XK přes území jiných obcí, [...]. Hledání a zajištění řešení dopravní obsluhy areálu pro možnost jeho budoucí širší podnikatelské využitelnosti je věcí jeho majitele a provozovatele a nemůže být požadováno po obci. Pokud se podateli podaří takovou účelovou komunikaci projednat a zrealizovat (a územní plán K. to nevylučuje), pak může vlastník či provozovatel výrobního areálu navrhnout změnu územního plánu, spočívající v rozšíření jeho využitelnosti pro činnosti vyžadující pravidelnou obsluhu těžkou nákladní dopravou, realizovanou po nové účelové komunikaci.“*
77. Odpůrkyně dále rozvedla (viz stranu 31 odůvodnění napadené změny), že: *„Stávající situace dopravní infrastruktury na území obce, tedy zejména parametry komunikací uvnitř zastavěného a obytného území přitom nedovolují umísťovat v území takové stavby a činnosti, které by současný stav zhoršovaly nad únosnou míru. Současně situaci odpovídá, že do obce je ze*

všech přístupových komunikací (ze silnice XK, od N. i od Č.) 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. Bylo by tedy proti smyslu územního plánování i stávajících dopravně bezpečnostních opatření, aby bylo rozšiřováno množství těžké nákladní dopravy spadající do výjimky pro nezbytnou dopravní obsluhu, neboť účinky zakázané tranzitující dopravy i výjimečně povolené dopravy cílové (obslužné) jsou ve svých důsledcích stejné.“

78. Soud pokládá za potřebné nejprve se vyjádřit k míře, do jaké jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do územního plánování obce.
79. Jak uvedl Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10: „Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování.“ Jinými slovy, není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je varianta využití území akceptovatelná a soud není oprávněn obci vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).
80. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ze kterého navrhovatelka také citovala, vyplývá, že podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. NSS v tomto usnesení dále dovodil, že: „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to

především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj.“

81. Citovanou judikaturu lze shrnout tak, že hodnocení proporcionality (napadeného) opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, či další, na které navrhovatelka příléhavě odkázala).
82. Z obsahu napadené změny vyplývá, že odpůrkyní sledovaným cílem změny Zm1/8 bylo především chránit obytné prostředí obce před negativními vlivy průmyslu. Urbanistická koncepce obce totiž vychází z priority funkce bydlení v tradičním venkovském sídle s vazbou do přírodního a krajinného rámce, s podporou tradičního zemědělského hospodaření a chovatelství. I řešení krajiny vychází z principu ochrany a podpory jejích přírodních a estetických hodnot – za nejdůležitější krajinnou hodnotu lze považovat bulizníkový hřbet táhnoucí se od Lobkovic k Tůmovce; pro nové rekreační využití má být přizpůsoben areál bývalého kamenolomu (viz stranu 1 srovnávacího textu).
83. Soud na tomto místě konstatuje, že takový důvod pro změnu původně zastavitelné plochy pro smíšenou výrobu na nově pouze výrobu lehkou se opírá o zákonné cíle a je i ústavně legitimní. Požadavek formulovaný v § 18 odst. 1 stavebního zákona na vyvážení podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, tak aby rozvoj území uspokojoval potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích, odůvodňuje řešení, jež odpůrkyně v napadeném územním plánu přijala. Obec v rámci územního plánování přitom nadále umožňuje rekultivaci zóny na dotčených pozemcích představující „brownfield“, umožňuje však rozvoj podnikatelských aktivit pouze v omezené míře tak, aby tyto aktivity neměly jakékoliv negativní vlivy na obytnou část obce, resp. významný vliv na stávající dopravní infrastrukturu, popř. krajinný ráz.
84. Stejně tak legitimním důvodem pro takovou změnu může být i stav dopravní infrastruktury a dopravních omezení v obci. Z pohledu soudu je do jisté míry logický argument odpůrkyně, že je-li do obce ze všech přístupových komunikací dopravními značkami povolen vjezd nákladních automobilů pouze do 6 tun celkové hmotnosti – s výjimkou dopravní obsluhy, bylo by proti jejich smyslu, aby územní plán využívání této výjimky rozšiřoval a podporoval.
85. V tomto směru i z tvrzení navrhovatelky a doložené listiny *Vyjádření k požadovanému stanovisku na průjezd nákladní dopravy obcí K*. Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, dopravního inspektorátu Praha venkov – východ, ze dne 28. 4. 2016 plyne, že jsou

v obci K., ale i N. a Č. (tedy ze všech stran) umístěna dopravní značení zakazující vjezd nákladní dopravy nad 6 t a že nákladní doprava jedoucí směrem do areálu navrhovatelky může přijíždět pouze po těch pozemních komunikacích, kde je k zákazovým dopravním značkám na dodatkové tabulce použit text „*mimo dopravní obsluhy*“, tj. jen po silnici XJ, a to buď od silnice XK přes K. nebo od N. Směrem z areálu nicméně toto omezení neplatí, neboť z dané strany nejsou značky osazeny (s výjimkou ulice B.). Z navrhovatelkou předloženého protokolu o ústním jednání ve věci žádosti odpůrkyně o změnu místní úpravy provozu na silnicích XJ a XI na odboru správních činností a dopravy Městského úřadu N. ze dne 16. 11. 2016 dále vyplývá, že obec původně usilovala dokonce o umístění značky zákaz vjezdu všech motorových vozidel, nicméně její umístění bylo odmítnuto jako zcela nepodložené. Zároveň pracovník městského úřadu pozitivně hodnotil snahu řešit situaci úpravou polních cest a navrhoval směřovat aktivitu zmíněným směrem a opakovaně oslovit dotčené obce. Manžel navrhovatelky k tomu uvedl, že jednal s obcemi a opakovaně nabízel úpravu polních cest, ale ač získal příslib možných řešení, později od nich obce odstoupily. I když chápe, že naložená vozidla nepřispívají ke zlepšení stavebního stavu silnic, řádně platí všechny daně včetně nemalé silniční daně, jež by měla sloužit k řádné údržbě silnic. K tomu pracovník silničního správního úřadu připomněl, že podle vyjádření dopravního inspektorátu lze do areálu přijíždět ve směru od silnice XK po silnici XJ (tj. přes obec K.) a dále přes opravený mostek na silnici XI. Odpůrkyně přitom doložila fotografiemi (což potvrzují i snímky z aplikace StreetView na webu maps.google.cz pořízené v roce 2019), že dopravní omezení popsané ve vyjádření dopravního inspektorátu ze dne 28. 4. 2016 platilo i v době vydání napadené změny, což navrhovatelka nezpochybňuje.

86. Z hlediska testu proporcionality tedy odpůrkyně v odůvodnění napadené změny řádně vysvětlila a podepřela legitimními důvody potřebnost chránit obytná území před dopravou indukovanou podnikáním na dotčených pozemcích a omezovat s tím spojené negativní vlivy na životní prostředí.
87. Pokud jde o rozsah, v němž bylo třeba posoudit další kroky testu proporcionality, NSS v závazném právním názoru konstatoval, že nelze přehlížet, že námitky navrhovatelky byly formulovány značně obecně a nekonkrétně. Neurčitost podaných námitek podstatně limitovala odpůrkyni v rozsahu, v němž byla povinna se ke sporným otázkám vyjádřit a posoudit je. Odpůrkyně tak mohla zůstat jen na povrchním posouzení, jelikož navrhovatelka např. ani konkrétně nedoložila, že a jakou podnikatelskou činnost ve sporném území provádí. To přitom nelze dohánět až v návrhu na zrušení opatření obecné povahy směřovaném k soudu. Bylo přitom patrné, že navrhovatelka značně prodlévala s dokončením asanace bývalého areálu velkovýkrmny vepřů, a tato prodleva a nedostatečná aktivita navrhovatelky při realizaci údajných podnikatelských záměrů musí jít při posouzení přiměřenost zásahu k její tíži. Odpůrkyně byla oprávněna učinit kroky k ochraně jejího území před záměry generujícími provoz těžké nákladní dopravy tím, že zakotvila nové omezující podmínky pro využití ploch VL, mezi něž byly zařazeny i pozemky navrhovatelky, přičemž nebyla povinna hledat jiné varianty řešení, jelikož to nevyžadovaly dotčené orgány a navíc by taková řešení vyžadovala souhlas jiných obcí. I za nových omezujících podmínek je možné sporný areál, který má charakter tzv. *brownfieldu* využít k podnikatelské činnosti a výstavbě, jen tato výstavba a způsoby využití musí (a to i kvůli dlouhodobému nevyužití dříve platné vstřícnější regulace) respektovat životní prostředí a stav dopravní infrastruktury v obci. Co do podrobnějšího zdůvodnění krajský soud odkazuje na odůvodnění rozsudku NSS ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49.

88. Lze tedy uzavřít, že v kontextu velmi omezených a obecných informací předestřených navrhovatelkou v námitkách, její nedostatečné aktivity v letech předcházejících přijetí napadené změny a vážných důvodů veřejného zájmu, které odpůrkyně omezením možností zastavitelnosti sporné plochy sledovala, je namístě považovat přijaté řešení za přiměřené, aniž by v tomto ohledu soud mohl přihlížet k teprve dodatečně tvrzeným a dokládaným okolnostem ze strany navrhovatelky. Odpovídající návrhové body jsou tedy nedůvodné.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

89. Vzhledem k tomu, že žádný z návrhových bodů není důvodný, soud návrh na zrušení části napadené změny podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
90. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a § 110 odst. 3 s. ř. s. Navrhovatelka po zásahu NSS nebyla v řízení úspěšná, naopak odpůrkyně byla úspěšná zcela. Odpůrkyně je přitom malou obcí bez vlastního orgánu územního plánování, a proto u ní nelze očekávat, že by měla být dostatečně personálně vybavena k tomu, aby napadenou změnu obhajovala v řízení před soudem. Proto odpůrkyni náleží náhrada nákladů řízení v plném rozsahu včetně nákladů vynaložených na právní zastoupení. Náklady řízení nahrazované odpůrkyni v celkové výši 29 684 Kč tvoří zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a dále náhrada nákladů na zastoupení advokátem sídlícím v místě soudu. Tu tvoří mimosmluvní odměna za šest úkonů právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a dupliky ze dne 27. 4. 2021, účast při jednání soudu v trvání do dvou hodin a sepis kasační stížnosti a repliky ze dne 20. 8. 2021) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je třeba přičíst šestkrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů zástupce odpůrkyně podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupci odpůrkyně dále náleží náhrada za 21 % DPH dle § 57 odst. 2 s. ř. s. z předchozích položek (kromě soudního poplatku) ve výši 4 284 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. To neplatí v rozsahu, v němž se krajský soud řídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. 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). Připadne-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.

Praha 9. ledna 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu