



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Daniely Menclové ve věci

navrhovatele: **Projekt Omega s. r. o.**, IČO: 06987711,
sídlem Terronská 947/49, Bubeneč, 160 00 Praha,
zastoupen advokátem Mgr. Janem Lehovcem,
sídlem Velehradská 88/1, 130 00 Praha 3,

proti
odpůrci: **Obec Libouchec**,
sídlem Libouchec 211, 403 35 Libouchec,
zastoupen advokátem Mgr. Jan Chmelík,
sídlem Mírové náměstí 103/27, 400 01 Ústí nad Labem,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy „Územní plán Libouchec“ vydaného Zastupitelstvem obce Libouchec dne 13. 6. 2022 pod č. j. LIB/1900/2022,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

1. Navrhovatel se v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) podaném v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení části opatření obecné povahy „Územní plán Libouchec“ vydaného Zastupitelstvem obce Libouchec dne 13. 6. 2022 pod č. j. LIB/1900/2022, a to části vymezující plochu zemědělskou (AZ) na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Současně se domáhal náhrady nákladů řízení.

Návrh

2. Navrhovatel konstatoval, že je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. X, který byl předchozím územním plánem zahrnut do plochy VP, v rámci které by mohl realizovat svůj podnikatelský záměr, ovšem dle napadeného územního plánu byl předmětný pozemek zahrnut do plochy AZ (určené k využití čistě zemědělskému). Napadený územní plán tak mění způsob využití rozsáhlého pozemku zásadním způsobem, čímž dochází k zásahu do práv navrhovatele.
3. Navrhovatel trval na tom, že napadený územní plán je nezákonný z důvodu, jakým způsobem bylo přistoupeno k razantní změně regulace, při které nebyl zohledněn zásah do vlastnických práv navrhovatele. Důvody uplatněné při vypořádání připomínek uplatněných navrhovatelem v průběhu procesu přijímání územního plánu jsou dle navrhovatele pouze obecné, případně úplně chybí. Napadený územní plán je dle navrhovatele nezákonný a nepřezkoumatelný zejména z hlediska vymezení a posouzení důvodů změny využití plochy pozemku ve vlastnictví navrhovatele, posouzení zásahu do vlastnického práva navrhovatele a poměření kolidujících veřejných a soukromých zájmů.
4. Navrhovatel uvedl, že předmětný pozemek koupil za účelem realizace developerského záměru, který komunikoval s obcí. Zahájil projektové práce a požádal o vydání územního rozhodnutí na umístění stavby společně s posouzením vlivu na životní prostředí (EIA). Pro účely EIA a výjimek z ochrany ohrožených druhů je prováděno biologické hodnocení.
5. K návrhu územního plánu podal navrhovatel obsáhlé připomínky, které však nebyly akceptovány.
6. K argumentaci obsažené ve vypořádání připomínek navrhovatel uvedl, že považuje za nesprávný argument, že ke změně způsobu využití došlo v důsledku skutečnosti, že územní plánování je podrobeno zcela novým požadavkům s ohledem na změny právního prostředí, neboť ke změně využití plochy v územním plánu nemůže dojít pouze na základě toho, že se změnila právní úprava.
7. K poukazu obsaženém ve vypořádání připomínek, kdy odpůrce uvedl, že Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje (dále jen „ZÚR“) zakotvily úkol prověřit využití dotčené plochy, a to z hlediska jejího rozsahu, lokalizace a způsobu a podmínek využití a dále uvedl, že ze závěrů Územní studie krajiny obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem pořizované a projednávané v letech 2017-2019 pro umístění tohoto záměru nic nesevřčí, navrhovatel uvedl, že konkrétní hodnocení záměru ve smyslu prověření dotčených ploch, ke kterému ZÚR nabádají, odpůrce neprovedl. Nedošlo tak dle navrhovatele k využití veškerých nástrojů územního plánování, které by mohly případné obavy pořizovatele územního plánu eliminovat (regulační plán, územní studie, etapizace, podmíněnost). Navrhovatel trval na tom, že ke změně využití plochy jeho pozemku došlo pouze na základě obecných proklamací bez konkrétního odůvodnění míry zásahu. Přikročit k takto razantní změně využití plochy bylo dle názoru navrhovatele nutné řádné vyhodnocení všech možností,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

včetně důsledných konzultací s dotčenými orgány z hlediska nutné ochrany partikulárních veřejných zájmů.

8. Dále bylo ve vypořádání připomínek navrhovatele uvedeno, že z nadřazené územně plánovací dokumentace nevyplývá, že by ve správním území obce měla být plánována výstavba průmyslových areálů s poukazem na skutečnost, že ne všechny priority územního plánování obecně formulované v nadřazených územně plánovacích dokumentacích musí najít odraz v územním plánu právě obce Libouchec. K tomu navrhovatel uvedl, že jistě nelze požadovat, aby každá obec plnila všechny rozvojové požadavky územně plánovací dokumentace vyššího stupně, ale v případě, kdy určitý požadavek stávající územní plán plní, musí být v novém územním plánu vysvětleno, proč je od úpravy vyhovující těmto požadavkům ustoupeno s uvedením konkrétních důvodů.
9. Dále poukázal navrhovatel na skutečnost, že ve vypořádání jeho připomínek je uvedeno, že nelze identifikovat veřejný zájem na vymezení zastavitelné plochy na pozemku navrhovatele, který by výrazně převyšoval veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) v řádech desítek hektarů. Dále ve vypořádání připomínek navrhovatele bylo uvedeno, že i pokud by původní využití pozemku mělo potenciál být veřejným zájmem, pak dle názoru odpůrce nad ním převažují zájmy na ochraně přírody a krajiny, ochraně nezastavěného území, ochraně ZPF a zájmu obce na uspořádání svého správního území. K tomu navrhovatel uvedl, že již při přijetí předchozího územního plánu byl způsob využití předmětné plochy poměřen se zájmy na ochranu zemědělské půdy i krajinného rázu. Nyní, aniž by se změnila právní ochrana ZPF a krajinného rázu nebo by se v tomto směru objevil zásadní a odborně vyargumentovaný požadavek orgánů ochrany ZPF nebo orgánů ochrany přírody, došlo ke změně postoje odpůrce k využití předmětné plochy. Dle navrhovatele není patrné, z čeho bylo dovozeno, že na předmětné ploše je výstavba zcela vyloučena a jakýkoliv stavební záměr neakceptovatelný. Navrhovatel zdůraznil, že orgán ochrany přírody neuplatnil v průběhu tvorby nového územního plánu žádné specifické požadavky na přísnější ochranu krajinného rázu ve vztahu k dotčené ploše. Napadený územní plán dle navrhovatele neobsahuje zhodnocení současného stavu ani nevychází z žádných konkrétních poznatků o potřebách nebo specifikách ochrany krajinného rázu na území obce.
10. Navrhovatel trval na tom, že není možné vůči němu přijímat drakonickou regulaci bez podkladů a bez řádného zdůvodnění. S odkazem na judikaturu správních soudů navrhovatel trval na tom, že musí být poukázáno na specifika zasluhující ochranu a musí být zdůvodněno, proč má odpůrce při tvorbě nového územního plánu odchylný náhled na ochranu ZPF oproti původnímu územnímu plánu, který počítal s možností zástavby předmětné plochy. Navrhovatel poukázal i na skutečnost, že napadený územní plán se nijak nezabýval otázkou, zda je původní využití možné alespoň v části původní plochy. Přitom poukázal na skutečnost, že 93 % výměry jeho pozemku je zařazeno ve IV. třídě ochrany ZPF, která zahrnuje půdy s podprůměrnou produkční schopností, která je pro zemědělství nevhodná. Zdůraznil, že orgán ochrany ZPF požadavek na přehodnocení ochrany ZPF v dané ploše v průběhu tvorby územního plánu nevznese.
11. Navrhovatel rovněž poukázal na nevysvětlený rozdílný přístup k jednotlivým plochám v územním plánu, kdy například plocha Z02 v lokalitě Žďárek zůstala zařazena do funkčního využití VL. Takové nedostatečné odůvodnění dle navrhovatele zakládá nezákonnost územního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

12. Dále navrhovatel namítal nedostatečné poměření jednotlivých zájmů ze strany odpůrce, neboť ve vypořádání připomínky navrhovatele bylo uvedeno, že odpůrce není přesvědčen o veřejném zájmu na předchozím využití plochy, ve které se nachází pozemek navrhovatele, ale neuvedl dostatečné zdůvodnění tohoto názoru. Navrhovatel trval na tom, že není vyloučeno, aby komerční záměry naplňovaly veřejný zájem.
13. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že ze strategického dokumentu Ústecký kraj. Otevřená náruč investorům 2015 vyplývá podpora při realizaci průmyslových zón. Záměr, který měl být na pozemku navrhovatele umístěn, měl naplňovat rozvojové cíle v oblasti investic a vytvoření pracovních míst. Navrhovatel také zdůraznil, že mu není v relevantním regionu známo žádné jiné místo, které by bylo platnou územně plánovací dokumentací určeno k realizaci záměru o stejných parametrech a se srovnatelným dopravním napojením. Provedl si i průzkum vhodných lokalit v okrese Ústí nad Labem, aby vyloučil možnost existence brownfieldu vhodného ke stejnému využití.
14. Navrhovatel zdůraznil, že tvrzení odpůrce, že i v případě, že by bylo záměru navrhovatele možné přiznat potenciál být veřejným zájmem, existuje celá řada dalších veřejných zájmů, které by bylo nutné s tímto zájmem poměřit, je nesprávné. Tyto veřejné zájmy dle odpůrce nad zájmem na rozvoji výstavby na pozemku navrhovatele převažují. Navrhovatel však trval na tom, že uvedené další zájmy ať již na ochraně přírody a krajiny, nezastavěného území nebo ZPF se zájmem podporujícími zastavění pozemku odpůrce řádně nepoměřil a bez tohoto poměření rovnou tvrdil, že ostatní zájmy nad tímto zájmem převažují.
15. V tomto směru navrhovatel zdůraznil nutnost vážení proporcionality zásahu do vlastnických práv, pokud dochází ke změně využití území. Navrhovatel trval na tom, že z hlediska proporcionality je napadený územní plán nepřezkoumatelný, neboť k tomuto posouzení řádně nedošlo.
16. Dále navrhovatel namítal, že důvody pro změnu územně plánovací dokumentace musí být natolik závažné, aby opodstatnily úplné vyřazení předmětného pozemku ze zastavitelných ploch. Navrhovatel trval na tom, že nestačí, že změna přispívá k naplňování dílčích veřejných zájmů, ale musí vycházet ze zásadních změn a reflektovat veřejný zájem, který bude významný. Napadený územní plán však dle navrhovatele na žádnou reálnou změnu okolností nepoukazuje, ani neuvádí, proč bylo předchozí řešení využití předmětného pozemku nesprávné. V daném případě bylo postupováno, jako by žádná předchozí úprava předmětné plochy neexistovala. Navrhovatel trval na tom, že nedošlo k žádné změně ZPF, krajinného rázu ani zákonné ochrany daného prostoru. Samotná skutečnost, že záměr není již přímo vyžadovaný ZÚR, nemůže ospravedlnit dle navrhovatele naprosté vyloučení výstavby. Změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou nepochybně představuje citelný zásah do vlastnického práva navrhovatele, který může hraničit s faktickým vyvlastněním.
17. Dále navrhovatel považoval vypořádání jeho připomínky za problematické i z hlediska požadavků na kontinuitu územního plánování. Navrhovatel trval na tom, že nutnost změny využití plochy musela být řádně zdůvodněna a nepostačuje jako odůvodnění obecná politická proklamace, že obec chce směřovat své území jiným směrem. Případná změna by mohla obstát pouze tehdy, pokud by byla odůvodněna závažnými věcnými důvody, k nimž došlo až po přijetí předchozího územního plánu, nebo tím, že původní řešení je věcně nesprávné a je v závažné kolizi s veřejným zájmem. Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace a je nežádoucí, aby jednou projednané a schválené změny byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Vyjádření odpůrce

18. Odpůrce trval na tom, že napadený územní plán je přezkoumatelný, dostatečně odůvodněný a plně srozumitelný, a že byl vypracován v souladu s požadavky veškerých relevantních právních předpisů. Trval na tom, že se odpůrce řádně vypořádal s připomínkami uplatněnými navrhovatelem v souladu s § 50 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“) v rámci přijímání územního plánu. Zdůraznil, že navrhovatel po uplatnění připomínek již zůstal pasivní a následně námitky, které mohl uplatnit dle § 52 stavebního zákona, již neuplatnil.
19. Odpůrce byl přesvědčen, že pouze realizoval své právo na samosprávu, přičemž vlastník pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům, k čemuž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Ao 1/2008.
20. Dále odpůrce zdůraznil, že je mu znám pětistupňový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy vycházející z judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž z návrhu je zřejmé, že navrhovatel napadá územní plán výhradně z důvodu nedodržení principu proporcionality (pátý stupeň algoritmu).
21. Odpůrce připustil, že záměr navrhovatele byl přípustný podle předchozí územně plánovací dokumentace, ovšem nesouhlasil s tím, že by se jednalo o záměr nezpochybňovaný. Poukázal na skutečnost, že ZÚR účinné od 20. 11. 2011 z důvodu opatrnosti při plánování záměru výrobní a obslužné zóny Libouchec – Žďárek stanovily z důvodu vzniku možných územních problémů (dopravní zátěž, ochrana přírody a krajiny) v kapitole 2 čl. 13 úkol pro plánování a usměrňování územního rozvoje sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a obslužné zóny Libouchec – Žďárek zahrnutý nebo připravovaný v rámci územního plánování obce s ohledem na citlivost vůči vlivům nadmístního významu na úseku dopravy, ochrany příroda a krajiny.
22. Dále poukázal na skutečnost, že dne 31. 5. 2019 byla do evidence územně plánovací činnosti zapsána Územní studie krajiny obce s rozšířenou působností (ORP) Ústí nad Labem, která ve smyslu § 25 stavebního zákona patří mezi územně plánovací podklady, která plánovaný rozvoj v daném území rovněž posuzovala. Uvedená studie výslovně uvedla, že s interpretací uvedenou u rozvojové oblasti v čl. 13 ZÚR ve smyslu ochrany přírodních hodnot a s vyloučením dalších stavebně investičních aktivit je ve shodě. Ve výkresové části uvedené studie je původně rozvojová plocha označena jako „rozvojová plocha k vypuštění“. Z obsahu územních studií zahrnujících území obce bylo při vyhotovování územního plánu vycházeno a územní studie byly využity i při odůvodnění nezařazení ploch výroby a skladování do návrhu napadeného územního plánu.
23. K názoru navrhovatele, že v rámci procesu přijímání územního plánu absentoval odborný názor dotčených orgánů odpůrce nesouhlasil. Poukázal na již zmíněné pasáže ZÚR a územní studie a současně uvedl, že námitka (připomínka) navrhovatele byla v souladu s § 53 stavebního zákona řádně vypořádána. Připomínka s jejím vypořádáním byla doručena dotčeným orgánům a krajskému úřadu s výzvou k uplatnění stanovisek, ovšem žádným z dotčených orgánů nebyl způsob vyhodnocení připomínky nijak rozporován. Odpůrce zdůraznil, že územní plán je v souladu s platnými předpisy, kdy zejména odkázal na § 18 odst. 4 stavebního řádu a § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, (dále jen „zákon o zemědělském půdním fondu“). Pořizovatel územního plánu je dle § 53 odst. 4 stavebního zákona zodpovědný za to, že územní plán bude v souladu s požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů a s požadavky zvláštních předpisů.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

S ohledem na tuto skutečnost, tedy odpůrce považoval za nesprávné tvrzení navrhovatele, že si odpůrce přisvojil odbornost, která mu nepřísluší.

24. Odpůrce trval na tom, že v žádném případě nebagatelizoval vlastnické právo navrhovatele a vždy se držel konstatování nesporných skutečností vyplývajících z platných právních předpisů. Zdůraznil, že předmětný pozemek je v územním plánu zahrnut do plochy odpovídající jeho druhu pozemku evidovanému v katastru nemovitostí. Novým územním plánem dle odpůrce mohlo dojít k omezení práva navrhovatele na podnikání, ovšem navrhovatel měl značný časový prostor k realizaci svého záměru, či alespoň k dosažení vydání rozhodnutí v územním či stavebním řízení, což se nestalo.
25. K poukazu navrhovatele, že územní plán neobsahuje úvahy, zda tak rozsáhlý zásah do jeho práv ob stojí z hlediska ústavně právních záruk, či zda je možné jej minimalizovat, odpůrce poukázal na skutečnost, že navrhovatel vlastní pozemek, který je v katastru nemovitostí evidován v druhu trvalý travní porost se způsobem ochrany ZPF a napadený územní plán mu nijak nebrání v tom, aby jej navrhovatel takto dále využíval. Nebylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí či stavební povolení, které by navrhovatele opravňovalo k umístění nějaké stavby na předmětném pozemku. Dále odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze kterého vyplývá, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitostí, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.
26. K otázce minimalizace zásahu odpůrce uvedl, že změna ve funkčním využití plochy, která zahrnuje pozemek navrhovatele tak, jak byla provedena a odůvodněna v napadeném územním plánu, naplňuje sledovaný cíl na ochraně veřejných zájmů a zároveň nebylo možno takového cíle dosáhnout jinak. Důvody změny funkčního využití byly dle odpůrce řádně zdůvodněny.
27. Dále odpůrce zdůraznil, že napadený územní plán byl pořízen v jiném právním prostředí než původní územní plán. Tato skutečnost může být legitimním důvodem k přehodnocení některých dřívějších vymezení ploch. Změna ve stavebním zákoně přinesla zcela jednoznačné požadavky v rámci cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona). Mezi cíle a úkoly územního plánování patří zejména ochrana nezastavěného území. Došlo rovněž ke změně zákona o ochraně ZPF, ve kterém je v § 4 odst. 1 uvedeno, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využívané pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. V době pořizování napadeného územního plánu tak bylo dle odpůrce územní plánování podrobeno zcela novým požadavkům. Kontinuitu územního plánování nelze očekávat vždy a bezvýhradně. Dle odpůrce změna právního prostředí byla relevantní změnou okolností, která způsobila, že původní řešení je věcně nesprávné, čímž jsou naplněny důvody pro možnost provedení změny ve funkčním určení předmětné plochy. Odpůrce zdůraznil, že ve stavebním zákoně platném v době přijetí původního územního plánu nebyl upraven pojem udržitelného rozvoje a pořizované územní plány nepodléhaly posuzování vlivů na životní prostředí a na trvale udržitelný rozvoj. Neexistovaly prováděcí vyhlášky, nadřazené dokumentace ani územně plánovací podklady, ze kterých by pořizovatel při tvorbě územního plánu mohl vycházet. V daném případě se jednalo zejména o dokumentaci ZÚR a územní studie krajiny obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

28. Odpůrce dále zdůraznil skutečnost, že v rámci územního plánování bylo posuzováno pouze vymezení ploch k určitému využití, ovšem nedocházelo k posuzování konkrétních záměrů (tedy ani záměru navrhovatele). Odpůrce trval na tom, že v rámci přípravy napadeného územního plánu byl dodržen princip proporcionality a přijatý územní plán umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, kterým je ochrana nezastavěného území a ochrana ZPF. Dle odpůrce je regulace obsažená v územním plánu úměrná sledovanému cíli.
29. Odpůrce dále uvedl, že je mylný názor navrhovatele, že priority územního plánování uvedené v ZÚR se automaticky vztahují na každé správní území obce na území Ústeckého kraje v plném rozsahu. Trval na tom, že z žádné priority ani jiných kapitol ZÚR nevyplyvá pro zpracování územního plánu Libouchec požadavek na vymezení ploch pro výstavbu průmyslových areálů. V ZÚR by mohly být maximálně vymezeny areály nadmístního významu v souladu s § 36 odst. 3 stavebního zákona. ZÚR pak nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu. ZÚR na území obce Libouchec žádné nadmístní plochy pro výstavbu průmyslových areálů neupravuje.
30. Dále odpůrce uvedl, že z návrhu navrhovatele vyplývá, že zaměřuje veřejný zájem na ochraně krajiny upravený v § 18 odst. 4 stavebního zákona s ochranou krajinného rázu podle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Poznamenal také, že navrhovatel ve své připomínce neuvedl žádnou argumentaci ve vztahu k ochraně krajinného rázu. Dále odpůrce uvedl, že orgán ochrany přírody nemohl ke změně využití plochy uplatnit žádné specifické požadavky na ochranu krajinného rázu, když účel využití pozemků v dané ploše zůstal souladný s údaji vedenými o těchto pozemcích v katastru nemovitostí.
31. K tvrzení navrhovatele, že územní plán neobsahuje zhodnocení současného stavu, odpůrce uvedl, že takové zhodnocení nepatří mezi náležitosti návrhu územního plánu, jehož obsah a struktura jsou obligatorně stanoveny v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Zhodnocení současného stavu území je v rámci pořizování územního plánu součástí doplňujících průzkumů a rozborů, které byly podkladem pro zadání územního plánu.
32. K poukazu navrhovatele na plochu Z02, která i v napadeném územním plánu zůstala se způsobem využití VL, odpůrce uvedl, že v případě této plochy je zcela odlišná situace než u plochy, do které je zahrnut pozemek navrhovatele. Plocha Z02 je již zcela ohraničena a izolována v prostoru mezi dálnicí D8 a silnicemi I/13 a III/25362 a již z cca ½ je zastavěna technologickým parkem Nupharo Park. Plocha Z02 navíc na rozdíl od pozemků navrhovatele neobklopuje sídelní útvar Žďárek. V napadeném územním plánu je řádně zdůvodněno, že plocha Z02 doplňuje a řádně využívá zbytkovou plochu výrazně urbanizovaného území vymezenou v prostoru mezi stávajícím výrobně obchodním areálem, dálnicí D8 a silnicí I/13.
33. Ve vztahu k tvrzení navrhovatele v jeho připomínkách, že zařazení jeho pozemku do plochy zemědělské AZ je v rozporu s veřejným zájmem, aniž by navrhovatel konkretizoval o jaký veřejný zájem by se z jeho pohledu mělo jednat, odpůrce uvedl, že nepopírá, že i soukromé záměry mohou naplňovat veřejný zájem, ovšem v daném případě nadřazená územně plánovací dokumentace na umístění ploch výroby nadmístního záměru na území obce Libouchec neidentifikovala žádný veřejný zájem, a proto odpůrce shledal, že umístění záměru navrhovatele plní pouze soukromý zájem vlastníka pozemku. Vyhodnocení připomínky bylo následně opatřeno stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu. Žádný

z nich vyhodnocení připomínky nerozporoval. Odkaz na judikaturu týkající se poměřování dvou veřejných zájmů považoval odpůrce za nepřiléhavý.

34. K námitce navrhovatele, že byl porušen požadavek kontinuity územního plánování odpůrce opětovně zdůraznil, že v daném případě došlo k relevantní změně poměrů a rovněž výstavba obchodně průmyslové zóny Žďárek, jejíž součástí je pozemek navrhovatele, je dle jeho názoru věcně nesprávným návrhem obklopujícím sídelní útvar hned ze dvou světových stran. Dále poukázal na skutečnost, že ZÚR a Územní studie krajiny ORP Ústí nad Labem nepovažují vybudování obchodně průmyslové zóny na ploše zahrnující pozemek navrhovatele za vhodné z hlediska ochrany životního prostředí.
35. Odpůrce dále zdůraznil, že vlastník pozemku nemá právo na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující jeho pozemek, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům, neboť cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Jde tedy o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem a veřejným zájmem. Při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci je třeba dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území. Umístěním záměru o rozloze 110 000 m² do volné krajiny na půdu v ZPF by dle odpůrce nepochybně došlo ke zhoršení hodnot území. Důvody, které vedly k zařazení dané plochy do ploch zemědělských AZ jsou tedy dle odpůrce opřeny o veřejné zájmy. Nad zájmem na realizaci developerského projektu, který nevykazuje znaky veřejného zájmu, převážil dle navrhovatele zájem na ochraně ZPF a přírody. Odpůrce poukázal na skutečnost, že záměr navrhovatele je možné realizovat na ploše Z02.
36. Odpůrce zdůraznil, že přijetím napadeného územního plánu realizoval své právo na samosprávu zaručenou Ústavou České republiky v čl. 8.

Replika navrhovatele

37. Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou, ve které zdůraznil, že je přesvědčen, že ani právo na samosprávu není bezbřehé a tam, kde zasahuje do jiných ústavně zaručených práv, musí být pečlivě zvažováno, které z nich bude preferováno a zda zásah do druhého je nezbytně nutný k dosažení sledovaného cíle, je potřebný, odůvodněný a přiměřený. Je třeba trvat na principu minimalizace zásahu.
38. Navrhovatel trval na tom, že realizací jeho komerčního záměru dojde k naplnění i veřejného zájmu. Uvedl, že v případě realizace jeho záměru by měl být přínos do veřejných rozpočtů za dobu životnosti záměru přibližně 14,1 miliardy Kč. Současně by došlo k vytvoření 245 nových pracovních míst přímo v areálu a dalších až 327 pracovních míst v návazných oborech v regionu.
39. Navrhovatel rovněž trval na tom, že jeho námitky nesměřovaly výhradně do přezkumu opatření obecné povahy z hlediska proporcionality, ale trval na tom, že namítal rovněž nepřezkoumatelnost územního plánu z hlediska nedostatečného odůvodnění a do otázek nedodržení procesních náležitostí a nesouladu územního plánu se zákonem.
40. Dále navrhovatel poukázal na skutečnost, že ZÚR v čl. 13 uložil pouze sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a obslužné zóny Libouchec – Žďárek s ohledem na citlivost vůči vlivům nadmístního významu na úseku dopravy, ochrany přírody a krajiny. Z uvedeného dle navrhovatele vyplývá, že ZÚR nevyloučily daný záměr jako nevhodný. Naopak navrhovatel odkázal na Politiku územního rozvoje České republiky, kde je v čl. 2.1 odst. 4 uvedeno, že se má podporovat revitalizace nedostatečně využitých nebo zanedbaných areálů. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a ploch typu brownfield, využít územní rezervy ve stávajících průmyslových zónách nadmístního významu a zohlednit plánovaný rozvoj ekonomických aktivit v lokalitě Žďárek – Libouchec.

41. Ve vztahu k Územní studii krajiny obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem odpůrce zdůraznil, že dle této studie nemá být podporován další rozvoj sídel mimo rozvojové plochy územních plánů. To je však nutno vykládat tak, že nemají být vytvářeny nové rozvojové plochy. V případě navrhovatele však šlo dle původního územního plánu již o rozvojovou plochu stávající. Dále poukázal na skutečnost, že dle grafické části studie se plochy navrhované k vypuštění překrývají s plochou pozemku navrhovatele pouze částečně a z hlediska proporcionality nebylo odůvodněno, proč nemohlo dojít k zachování původního funkčního využití alespoň na části pozemku navrhovatele.
42. Navrhovatel dále uvedl, že územní studie je pouze jedním z podkladů územního plánování a závěry přejaté z územní studie musí být v územním plánu řádně odůvodněny, což se dle navrhovatele nestalo. Poukázal na skutečnost, že studie se zabývá ochranou ZPF ve vztahu k ochraně půdy v I. a II. třídě ochrany ZPF. V daném případě nebyla vzata v úvahu vůbec skutečnost, že 93 % celkové výměry pozemku navrhovatele je zařazeno ve IV. třídě ochrany ZPF, která zahrnuje půdy s podprůměrnou produkční schopností, které disponují omezenou ochranou a které jsou využitelné pro výstavbu a jiné nezemědělské účely. Jedná se tedy o půdu, která je z hlediska využití pro zemědělství nevhodná. Navrhovatel trval na to, že územní studie neprokázala nevhodnost využití jeho pozemku k účelu dle dosavadního funkčního využití a nutnost vypuštění plochy VP na základě priority jiného veřejného zájmu. Tím, že odpůrce nepodložené závěry ze studie přejal, a odůvodnil svou změnu pouze odkazem na studii, zatížil územní plán nepřezkoumatelností a nezákonností.
43. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že žádný dotčený orgán nevznesl požadavek na změnu funkce využití navrhovatelova pozemku.
44. Navrhovatel trval na tom, že došlo k zásahu do jeho vlastnického práva, když se z jeho pozemku určeného k zástavbě stala pouze orná půda. Navrhovatel v roce 2018 koupil předmětný pozemek za účelem výstavby komerčního záměru.
45. Pozemek nešlo dříve využít k účelu určenému územním plánem, protože jeho původní vlastník se ocitl v roce 2013 v úpadku a nakládání s pozemkem nebylo několik let před prohlášením konkurzu možné. Z majetkové podstaty navrhovatel pozemek koupil v roce 2018 a ihned v dubnu bylo zahájeno biologické hodnocení, které je podkladem pro posouzení EIA. Dne 7. 2. 2019 podal navrhovatel žádost o vydání územního rozhodnutí. Dne 7. 1. 2022 podal navrhovatel na základě biologického hodnocení žádost o vydání výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Navrhovatel tedy bezprostředně po nabytí pozemku činil kroky k jeho využití v souladu s tehdy platným územním plánem. Navrhovatel tedy odmítal tvrzení, že byl pasivní, pokud se týká využití pozemku k účelu původně určenému.
46. Navrhovatel rovněž trval na tom, že nebyl pasivní ani v procesu projednávání napadeného územního plánu. Proti jeho návrhu podal obsáhlé připomínky. Tyto připomínky nebyly akceptovány, tudíž v dalším stupni projednávání by byly dle navrhovatele stejné – pouze formálně označené jako námitky. To, že navrhovatel námitky neopakoval, není dle jeho názoru pro přezkoumání jeho návrhu na újmu, neboť má dle judikatury správních soudů pasivita navrhovatele vliv, pouze pokud zůstal v průběhu procesu pořizování územního plánu zcela pasivní, tedy nepodal ani připomínky, ani námitky. To se však dle názoru navrhovatele v daném případě nestalo.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

47. Dále k tvrzení odpůrce, že pozemek navrhovatele obklopuje sídelní útvar Žďárek, navrhovatel konstatoval, že z důvodu odclonění výrobní zóny od sídelního útvaru Žďárek byla na jeho pozemku již dle původního plánu vymezena plocha izolační zeleně. Tato plocha zůstala zachována i dle nového plánu.
48. Navrhovatel trval na tom, že přijetí napadeného územního plánu zásadně znehodnotilo jeho pozemek a odpůrce při tom postupoval svévolně a diskriminačně.

Jednání soudu

49. Právní zástupce navrhovatele při jednání soudu přednesl návrh shodně jako v jeho písemném vyhotovení ve znění repliky. Uvedl dále, že navrhovatel již měl zpracovaný záměr na využití pozemku a od okamžiku, kdy pozemek nabyt, činil kroky k vydání územního rozhodnutí. Z provedeného biologického průzkumu vyplynulo, že pozemek navrhovatele nezahrnuje prvky ekologické stability ani se tam nenachází žádný významný krajinný prvek. Trval na tom, že pozemek navrhovatele je vzhledem ke svému umístění předurčen k napojení na komunikace a k využití k průmyslové zástavbě. Zdůraznil, že z hlediska ochrany ZPF spadá pozemek do IV. třídy ochrany. K zemědělským účelům je tedy prakticky nevyužitelný. Nelze jej tedy využít v souladu s funkčním využitím dle nového územního plánu. Právní zástupce navrhovatele dále uvedl, že trvá na tom, že v odůvodnění územního plánu nedošlo k řádnému vypořádání připomínek navrhovatele. Trval na tom, že zásah proti navrhovateli byl diskriminační a neproporcionální. Nebylo prokázáno, proč nemohlo být na pozemku navrhovatele zachováno původní funkční využití. K otázce proporcionality rovněž poukázal na skutečnost, že se odpůrce nezabýval otázkou, zda alespoň část pozemku navrhovatele nemohla zůstat s původním funkčním využitím. Zdůraznil, že nebylo prokázáno, že by případnou realizací zájmu navrhovatele došlo k poškození veřejného zájmu na ochraně přírody.
50. Právní zástupce odpůrce při jednání soudu odkázal na písemné vyjádření k žalobě. Poukázal na skutečnost, že se v dotčené oblasti nachází 7 až 9 chráněných druhů živočichů. Zdůraznil, že skutečnost, že se pozemek nachází v blízkosti komunikace, nemůže sama o sobě zdůvodnit určení pozemku k průmyslové zástavbě. Poukázal dále na možnost realizace průmyslové zástavby na ploše Z02. K otázce legitimního očekávání navrhovatele uvedl, že již od přijetí ZÚR, tedy od roku 2012, se hovoří o tom, že mají být záměry průmyslové výroby a skladování v územních plánech přehodnoceny. Trval na tom, že se odpůrce řádně vypořádal s připomínkami navrhovatele. Uvedl, že provedeným dokazováním bylo prokázáno, že přijatá úprava je v souladu s vyšší územně plánovací dokumentací. Odpůrce nebyl při přijímání územního plánu veden snahou navrhovatele diskriminovat, ale postupoval tak, aby přijatý územní plán byl v souladu s aktuálními přístupy k územnímu plánování z hlediska urbanismu a hlediska rozvoje sídel a jejich okolí.
51. Při jednání soudu byl proveden důkaz výpisem z katastru nemovitostí k pozemku parc. č. X v k. ú. X.
52. Dále soud provedl důkaz Změnou č. 2 územního plánu sídelního útvaru Libouchec schváleného zastupitelstvem obce Libouchec dne 14. 8. 2003 včetně grafického přehledu lokalit řešených touto změnou a grafickou částí Územní studie krajiny pro správní územní obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

53. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s.
54. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno.
55. Provedeným dokazování bylo doloženo, že navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. X. Jako vlastníkovu nemovitosti dotčené novým územním plánem mu tedy svědčila aktivní legitimace k podání předmětného návrhu.
56. Z obsahu původního územního plánu vyplývá, že na převážné části pozemku navrhovatele parc. č. X v k. ú. X (tedy nikoli na celém tomto pozemku) byla vymezena plocha P6 – obchodně průmyslová zóna Žďárek. Z urbanistického hlediska je dle původního územního plánu tato plocha určena pro obchodně průmyslovou zónu spočívající ve výrobě příměstského typu, tj. výroba a výrobní služby, opravárenské služby, dopravní služby, obchodní a podnikatelská činnost, skladové služby. Tato plocha byla zahrnuta dle původního územního plánu do funkčního využití VP – území výroby příměstského typu. Dominantní funkční využití této plochy dle původního plánu bylo: výrobní zařízení konečné spotřeby, opravárenské služby, dopravní služby obchodní a podnikatelská činnost a skladové služby. Vhodné využití bylo u této plochy dle původního územního plánu: občanská vybavenost komerčního typu – zařízení maloobchodu, velkoobchodu, stravování, dočasné ubytování (motorest, motel), bydlení pohotovostní a služební, zeleň liniová a plošná, nezbytné plochy technického vybavení, parkoviště a odstavná stání, nezbytné komunikace, provozovny drobného podnikání a služeb. Přípustné využití bylo u této plochy dle původního územního plánu: čerpací stanice PHM s příslušným zázemím, parkoviště, parkovací garáže, plochy pro odstavení nákladních automobilů a autobusů. Výjimečně přípustné využití bylo u této plochy dle původního územního plánu: sportovní zařízení jako součást areálu sloužící jiné funkci. Nepřípustné využití bylo u této plochy dle původního územního plánu: výrobní zařízení s negativními vlivy na okolí, tj. s hygienickými omezeními.
57. Dle napadeného územního plánu byla na převážné části pozemku žalobce vymezena plocha AZ plocha zemědělská s hlavním využitím: plochy zemědělského půdního fondu (trvalé travní porosty, orná půda). Jako přípustné využití je u této plochy uvedeno v napadeném územním plánu: prvky územního systému ekologické stability dle návrhu v grafické části územního plánu, revitalizace vodních toků, proti erozní a protipovodňová opatření, související technická a dopravní infrastruktura. Jako podmíněně přípustné využití je v napadeném územním plánu u této plochy uvedeno: ohrazení pro pastvu hospodářských Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zvířat až na základě prokázání, že je zachována průchodnost krajinou jak pro volně žijící zvířata, tak pro rekreačně nepobytové využití krajiny (např. turistika, cyklostezky). Jako nepřípustné využití je v napadeném územním plánu u této plochy uvedeno: mobilní stavby, na pozemcích ležících ve II. zóně CHKO, mimo zastavěná území, je nepřípustné hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch, měnit vodní režim či provádět terénní úpravy značného rozsahu, rušení stávající zeleně v krajině (meze, aleje, remízky atd.), stavby, zařízení a činnosti, které jsou v rozporu s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím, pozemky staveb pro těžbu nerostů.

58. Na menší části pozemku navrhovatele byla vymezena napadeným územním plánem plocha ZO zeleň ochranná a izolační s hlavním využitím ochranná a izolační zeleň. Jako přípustné využití je u této plochy uvedeno v napadeném územním plánu: stávající místní a účelové komunikace zajišťující dopravní obsluhu v území, oplocení, plochy pro umístění mobiliáře, protihlukové stavby a protihluková opatření, technická zařízení a opatření k likvidaci dešťových vod, nezbytná technická a dopravní infrastruktura. Jako nepřípustné využití je v napadeném územním plánu u této plochy uvedeno: stavby, zařízení a činnosti, které jsou v rozporu s hlavním a přípustným využitím.
59. Při přezkumu napadeného územního plánu vycházel soud z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který vytvořila judikatura správních soudů (k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Tato judikatura stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138).
60. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.
61. Pokud jde o první krok, postačí pouze konstatovat, že Zastupitelstvo obce Libouchec bylo na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 54 odst. 2 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat územní plán obce Libouchec. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Konečně navrhovatel ani nedostatek pravomoci odpůrce k vydání územního plánu nenamítal.
62. Další krok v algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84, vymezil přezkum této otázky tak, že je nutno rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomuto vymezení působnosti soud konstatuje, že navrhovatel neuplatnil žádné konkrétní námitky ohledně případného překročení působnosti odpůrcem, soud sám žádné takové překročení neshledal, protože soud vychází z toho, že odpůrce předmětným opatřením obecné povahy meze zákonem vymezené působnosti nepřekročil.

63. V rámci třetího kroku výše nastíněného testu přezkumu je třeba primárně posoudit, krom již zmiňovaného posouzení správnosti (zákonnosti) procesního postupu při rozhodování o vydání územního plánu, přezkoumatelnost napadeného územního plánu.
64. Navrhovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu zejména ve vztahu k vypořádání jeho připomínek, které uplatnil k návrhu územního plánu v souladu s § 50 odst. 3 stavebního zákona. Namítal, že napadený územní plán je nepřezkoumatelný zejména z hlediska vymezení a posouzení důvodů změny využití plochy pozemku v jeho vlastnictví, posouzení zásahu do jeho vlastnického práva a poměření kolidujících veřejných a soukromých zájmů.
65. Soud konstatuje, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje jednak vlastní odůvodnění, jednak odůvodnění vypořádání připomínek uplatněných dle § 50 stavebního zákona po společném jednání, rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek dle § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatněných po veřejném projednání návrhu územního plánu. Vlastní odůvodnění obvykle bývá spíše v obecné rovině, zatímco rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek jako zvláštní část odůvodnění opatření obecné povahy umožňuje individuálně reagovat na konkrétní podněty, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci a veřejnost, a musí z nich být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky a připomínky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné, stejně jako je tomu u běžného správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem. 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 nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Na tomto místě pak soud považuje za důležité připomenout nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém se Ústavní soud zabýval otázkou, jak podrobné a důkladné musí být v rozhodnutí o námitkách odůvodnění změny funkčního využití plochy v novém územním plánu. Ústavní soud konstatoval, že „požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.“ O uplatněných připomínkách se v průběhu přijímání územního plánu nerozhoduje pouze se vyhodnocují. Proto dle soudu na přezkoumatelnost těchto vyhodnocení, která nejsou rozhodnutím, musí být kladeny mírnější nároky než na odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

66. K obecně formulované námitce nepřezkoumatelnosti soud uvádí, že připomínky navrhovatele uplatněné postupem dle § 50 stavebního zákona byly řádně vyhodnoceny a jejich vyhodnocení bylo zahrnuto do textové části územního plánu na stranách 204 až 209. Z vyhodnocení připomínek jednoznačně vyplývá, že uvedené připomínky byly v procesu přijímání územního plánu řádně zváženy a pořizovatel územního plánu se jimi podrobně zabýval. Přestože nebylo připomínkám vyhověno, z jejich vypořádání vyplývá, že nebyly pominuty. Soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy navrhovatele o tom, jak podrobně by mělo být vyhodnocení připomínek odůvodněno, ale objektivní překážkou, která znemožňuje přezkum vypořádání připomínek. Ve skutečnosti, že případný účastník řízení není spokojen s vyhodnocením připomínek, kterým nebylo vyhověno, a považuje jejich vyhodnocení jako nesprávné, nelze spatřovat nepřezkoumatelnost územního plánu.
67. Ke konkrétnější připomínce, ve které navrhovatel poukazoval na skutečnost, že dosavadní zahrnutí jeho pozemku do plochy výrobní bylo v souladu s prioritami územního rozvoje formulovanými v nadřazené územně plánovací dokumentaci a bylo tedy nutné se vypořádat s tím, proč je od úpravy vyhovující těmto požadavkům v napadeném územním plánu ustoupeno s uvedením konkrétních důvodů, soud konstatuje, že vyhodnocení připomínek navrhovatele se touto otázkou řádně zabývalo. Jako zásadní skutečnost označil odpůrce ve vyhodnocení připomínek změnu právního prostředí, ve kterém byl napadený územní plán oproti původnímu územnímu plánu přijímán, kdy platná právní úprava klade podstatně vyšší důraz na koordinaci veřejných a soukromých zájmů v rámci nástrojů územního plánování. Dále odpůrce ve vyhodnocení připomínky uvedl: *„Přestože si je pořizovatel vědom, že v rámci územního plánování s ohledem na jeho základní principy, cíle a úkoly lze očekávat určitou kontinuitu, s přihlédnutím ke změně právního prostředí však nikoli vždy a bezvýhradně. Překážkou a důvodem pro porušení kontinuálního uspořádání je nevhodnost záměru umístěovaného v rozporu s veřejnými zájmy hájeným jak stavebním zákonem, tak i na základě zvláštních právních předpisů. Jak již bylo uvedeno, územně plánovací dokumentace pořizované (jako v případě ÚPN SÚ Libouchec, ve kterém byl Pozemek součástí zastavitelné plochy) podle zákona č. 50/1976 Sb., a návrhy v nich provedené vycházely z platných ustanovení tohoto zákona. Ve jmenovaném stavebním zákoně nebyl upraven pojem udržitelného rozvoje a pořizované územní plány nepodléhaly posuzování vlivů na životní prostředí a na trvale udržitelný rozvoj. Neexistovaly prováděcí vyhlášky, nadřazené dokumentace, ani územně plánovací podklady, ze kterých by pořizovatel nebo zpracovatel při tvorbě územního plánu mohli vycházet, případně zohledňovat jejich závěry. Zcela konkrétně se jednalo o dokumentaci ZÚR Ústeckého kraje, nebo o územní studii krajiny obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem pořizenou Magistrátem města Ústí nad Labem, která záměr na Pozemku vyhodnotila rovněž jako problematický.“* Z vyhodnocení připomínek pak dále vyplynulo, že s přihlédnutím k ZÚR a územní studii odpůrce dospěl k závěru, že veřejný zájem na ochraně ZPF a přírody převážil nad principem kontinuity územního plánování. Tuto námitku navrhovatele tedy soud vyhodnotil jako nedůvodnou.
68. S výše uvedeným úzce souvisí další námitka navrhovatele, že ve vyhodnocení jeho připomínek nedošlo k dostatečnému poměření partikulárních veřejných zájmů a zdůvodnění, proč převážily zájmy na změně způsobu využití jeho pozemku. Soud konstatuje, že z vyhodnocení připomínky navrhovatele na stranách 205 až 208 vyplývá, že bylo přihlédnuto k poukazu navrhovatele na ekonomické přínosy plánovaného využití pozemku v souladu s jeho původním způsobem využití a předpokládanému vzniku nových pracovních míst, ale odpůrce dospěl s poukazem na ZÚR, výše zmíněnou územní studii, blízkost CHKO Labské pískovce a CHKO České Středohoří k závěru, že zájem na ochraně Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

nezastavěného územní a zemědělského půdního fondu převažuje nad zájmy uvedenými navrhovatelem. V tomto směru soud považuje námitku navrhovatele za nedůvodnou.

69. K námitkám navrhovatele, že v samotném napadeném územním plánu není dostatečně zdůvodněna změna funkčního využití jeho pozemku a důvod upřednostnění zájmu na ochraně ZPF před původním využitím pozemku, soud konstatuje, že z vyhodnocení připomínek navrhovatele na stranách 204 až 209 napadeného územního plánu jednoznačně vyplývá, že při jeho pořizování bylo vycházeno mimo jiné z Územní studie krajiny pro správní území obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem. Dle § 25 stavebního zákona územní studie patří mezi územně plánovací podklady, které slouží mimo jiné jako podklady k pořizování územně plánovací dokumentace. Z grafické části předmětné územní studie pak vyplývá, že celá plocha v původním územním plánu označená jako plocha P6 je v předmětné grafické části územní studie označena jako rozvojová plocha k vypuštění. Současně v textové části územní studie je uvedeno v kapitole d8), že územní studie vychází ze skutečnosti, že vnitřní prostor krajského města – krajinný okrsek Průmyslová zóna obsahuje dostatek ploch pro umístění výroby a skladování. V kapitole f1) nazvané „Souhrnné doporučení pro zohlednění návrhu v územně plánovací dokumentaci, včetně návrhů změn stávající územně plánovací dokumentace“ je na straně 82 územní studie uvedeno: *„Bude zcela přehodnocen KO průmyslová zóna ÚNL tak, aby v budoucnosti absorbovala veškerou poptávku na umístění nových výrobních a logistických kapacit. Rozvoj výroby a skladování mimo ÚNL bude z územních plánů vyřazen.“*
70. S ohledem na výše uvedené, jednoznačný odkaz na územně plánovací podklad v podobě územní studie a na charakter připomínek uplatněných dle § 50 stavebního zákona (viz níže) soud považuje odůvodnění změn provedených na ploše, do které je zahrnut pozemek navrhovatele, za dostatečné a námitku navrhovatele vztahující se k nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu vyhodnotil jako nedůvodnou.
71. Navrhovatel rovněž namítal, že odpůrce nevysvětlil odlišný přístup k ploše, do níž je zahrnut jeho pozemek, a k ploše Z02, která zůstala zařazena do funkčního využití VL. Soud konstatuje, že odlišnost přístupu k uvedeným plochám je vysvětlena na straně 143 textové části územního plánu, kde byla plocha Z02 popsána tak, že *„návrh plochy doplňuje a využívá zbytkovou plochu výrazně urbanizovaného území vymezenou v prostoru mezi stávajícím výrobně obchodním areálem, dálnicí D8 a silnicí I/13“*. Z uvedeného odůvodnění je zjevné, že plocha Z02 je nesrovnatelná s plochou, ve které se nachází pozemek navrhovatele, jelikož v případě plochy Z02 se jedná o využití zbytkové plochy zastavěného území, zatímco v případě pozemku navrhovatele se jedná o nezastavěnou oblast. Ani tuto námitku nepřezkoumatelnosti tedy soud neshledal důvodnou.
72. V rámci čtvrtého kroku výše nastíněného algoritmu přezkumu je třeba posoudit obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium). Z navrhovatelem uplatněných námitek tomuto kritériu přezkumu odpovídá námitka, ve které namítal, že nedošlo ke konkrétnímu hodnocení záměru ve smyslu prověření dotčených ploch, ke kterému nabádaly ZÚR. K této námitce soud uvádí, že souladem územního plánu se ZÚR se zabýval pořizovatel na více místech. V rámci vypořádání připomínek na straně 206 textové části napadeného územního plánu pořizovatel uvedl: *„Pokud měl pisatel na mysli rozpor s úkolem pro územní plánování, který byl v kapitole 2 pod číslem (13), stanovila pro pořizování ÚP tento úkol, citujeme: ‚Sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a obslužné zóny Libouchec – Žďárek, zahrnutý nebo připravovaný v rámci ÚP obce, s ohledem na citlivost území vůči vlivům nadmístního významu na úseku dopravy, ochrany přírody a krajiny aj.‘. Z textové části Odůvodnění dokumentace ZÚR účinné v době od 20. 11. 2011, bylo navíc zcela* Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

nepochybně zřejmé, že formulace úkolu označeného číslem 13 byla zdůvodněna opatrností při plánování záměru z hlediska vzniku možných územních problémů (např. otázka dopravní zátěže na silnici I/13 ve směru na Děčín, hlediska ochrany přírody a krajiny v blízkosti CHKO Labské pískovce a CHKO České středohoří). Z uvedeného textu je zřejmé, že ZÚR nezakotvily úkol sledovat posuzovaný konkrétní záměr, ale prověřit využití dotčené plochy, zahrnuté v době vydání ZÚR v ÚPN SÚ Libouchec, a to v rozsahu lokalizace, způsobu a podmínek jejího využití. Vzhledem ke skutečnosti, že tento záměr již v rámci nově pořizovaného územního plánu nebyl dále ve své původní rozloze sledován (s odkazem na zadání nového ÚP schváleného zastupitelstvem dne 26. 11. 2018), byl tedy z dokumentace ZÚR v rámci její aktualizace vypuštěn jako nedůvodný.“ Soud souhlasí s výše uvedeným posouzením a dodává, že ověřil ve spisové dokumentaci, jejíž součástí jsou Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, že citované a zmiňované pasáže ZÚR skutečně obsahují uvedené údaje. Dle názoru soudu obsah ZÚR nasvědčuje spíše negativnímu postoji k realizaci obchodně průmyslové zóny na předmětných pozemcích, avšak jelikož obec Libouchec měla v době pořízení ZÚR v roce 2011 ve svém územním plánu tento záměr, bylo stanoveno sledovat využití dotčené plochy z hlediska hrozících rizik pro životní prostředí. Na ZÚR pak navázala výše zmiňovaná Územní studie krajiny ORP Ústí nad Labem, ve které autoři rovněž dospěli k názoru o nevhodnosti využití plochy zahrnující předmětné pozemky k výstavbě obchodně průmyslové zóny, jak bylo podrobně popsáno výše. V ZÚR uvedené sledování je nutno vykládat ve smyslu, že je nutno v rámci územního plánování dané lokality věnovat pozornost, nikoli že by bylo nutné využít ve vztahu k této lokalitě nějakých konkrétních nástrojů územního plánování jako je regulační plán, etapizace, či podmíněnost. Soud současně podotýká, že územní studie jejíhož využití se navrhovatel ve svém návrhu rovněž domáhal, pak pro posouzení změny využití funkce dané plochy byla využita a odpůrce na ni i výslovně odkazoval. Tuto námitku tedy vyhodnotil soud rovněž jako nedůvodnou.

73. Pátým krokem nastíněného algoritmu přezkumu je přezkum proporcionality napadeného územního plánu. K tomu, jaké otázky obecně správní soud zkoumá při posuzování přiměřenosti obsahu napadeného opatření obecné povahy, lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54: „*Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“
74. S ohledem na výše vymezený rozsah pojmu „proporcionalita“ soud konstatuje, že veškeré zbývající námitky navrhovatele se vztahují právě k otázce proporcionality napadeného územního plánu.
75. Na tomto místě musí soud poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, jehož závěry byly shrnuty do následující právní věty: „*Jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).“

76. Z obsahu předložené dokumentace vyplývá, že navrhovatel v průběhu přijímání napadeného územního plánu uplatnil připomínky dle § 50 stavebního zákona, ovšem následně po veřejném projednání námitky dle § 52 stavebního zákona, k jejichž podání byl jako vlastník dotčené nemovitosti oprávněný, nepodal a zůstal pasivním. Navrhovatel netvrdil žádné překážky bránící mu podat námitky proti napadenému územnímu plánu. Z předložené dokumentace a podání navrhovatele rovněž nevyplývaly žádné objektivní překážky, které by mu měly bránit v podání námitek. K tvrzení navrhovatele uvedenému v replice, že nebyl v rámci procesu přijímání územního plánu pasivní, neboť podal připomínky dle § 50 stavebního zákona soud konstatuje, že společné jednání, které je upraveno v § 50 stavebního zákona slouží prioritně k posouzení a vyhodnocení návrhu z hlediska zájmů chráněných právními předpisy a širších, nadřazených zájmů s dotčenými orgány a nadřízenými orgány, případě se sousedními obcemi. Přestože i v tomto stádiu je návrh předložen k připomínkování širší veřejnosti, má tato možnost pomoci pouze identifikovat problematické záměry z pohledu veřejnosti. Tyto připomínky tedy nelze ztotožňovat s připomínkami zmíněnými ve výše citovaném judikátu Nejvyššího správního soudu. Možnost zabývat se námitkami týkajícími se proporcionality územního plánu zachovávají pouze připomínky a námitky uplatněné dle § 52 stavebního zákona (což potvrzuje i výslovný odkaz na toto ustanovení obsažený v citované právní větě). Pouze připomínky a námitky uplatněné dle § 52 stavebního zákona mají v rámci procesu přijímání územního plánu charakter opravných prostředků ve smyslu výše uvedené právní věty a teprve jejich vyčerpání pak zajišťuje dodržení principu subsidiarity soudního přezkumu.
77. Jak již bylo výše uvedeno navrhovatel uplatnil pouze připomínky dle § 50 stavebního zákona a následně zůstal pasivní a námitky dle § 52 stavebního zákona již nepodal. Proto se soud zbylými námitkami navrhovatele uplatněnými v jeho návrhu, které se týkají proporcionality napadeného územního plánu, nemohl zabývat.
78. Vzhledem k výše uvedenému soud konstatuje, že návrh navrhovatele není důvodný, a proto jej v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
79. Soud při jednání ve smyslu § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl dokazování kupní smlouvou ze dne 24. 4. 2018, dokumentací pro územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí včetně dokumentace EIA, žádostí o vydání územního rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019, žádostí o vydání výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze dne 7. 1. 2022, vyčíslením Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

veřejného ekonomického přínosu investičního záměru a kódy z eKatalogu BPEJ ke kódům 5.50.04, 5.28.44, 5.28.14 a 5.28.01, a to pro nadbytečnost, neboť veškeré uvedené důkazy měly prokazovat skutečnosti vztahující se k námitkám, které se týkaly proporcionality úpravy přijaté napadeným územním plánem, přičemž těmito námitkami, jak bylo uvedeno výše, se soud nemohl zabývat.

80. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, zatímco odpůrce byl úspěšný, jelikož návrh byl zamítnut. Odpůrce požadoval přiznat náhradu nákladů řízení. V řízení byl zastoupen advokátem, přičemž soud náklady vynaložené na zastoupení advokátem v tomto případě hodnotí jako účelně vynaložené, když odpůrce je malou obcí bez dostatečného personálního zázemí, které by mohlo zajistit účinné hájení jeho práv před soudy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, bod 65). Zástupce odpůrce v řízení učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření k návrhu, účast při jednání soudu konaném dne 30. 5. 2023). Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], k níž je nutno přičíst náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odpůrce má tedy právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů v celkové výši 10 200 Kč ($3 \times 3\,100 + 3 \times 300$), k čemuž je třeba přičíst částku 2 142 Kč představující 21% daň z přidané hodnoty z přiznané odměny, když zástupce odpůrce je plátcem DPH.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Ústí nad Labem 30. května 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.