



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatelky: **Dopravní pásy Beroun s.r.o.**, IČO: 28530659
sídlem Pod Bory 282, Králův Dvůr
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Boučkem
sídlem Milady Horákové 176/68, Praha 7

proti

odpůrkyni: **obec Hýskov**
sídlem Na Břásích 206, Hýskov

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – územního plánu Hýskov – vydaného usnesením zastupitelstva obce Hýskov ze dne 27. 7. 2022,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2022 – územní plán Hýskov – vydané usnesením zastupitelstva obce Hýskov ze dne 27. 7. 2022 se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části textového a grafického vymezení plochy přestavby 163-P a plochy SC – plochy smíšené obytné centrální na pozemku p. č. 982/64 v katastrálním území Hýskov.
- II. Ve zbývající části se návrh zamítá.
- III. Žádná z účastnic nemá právo na náhradu nákladů řízení.

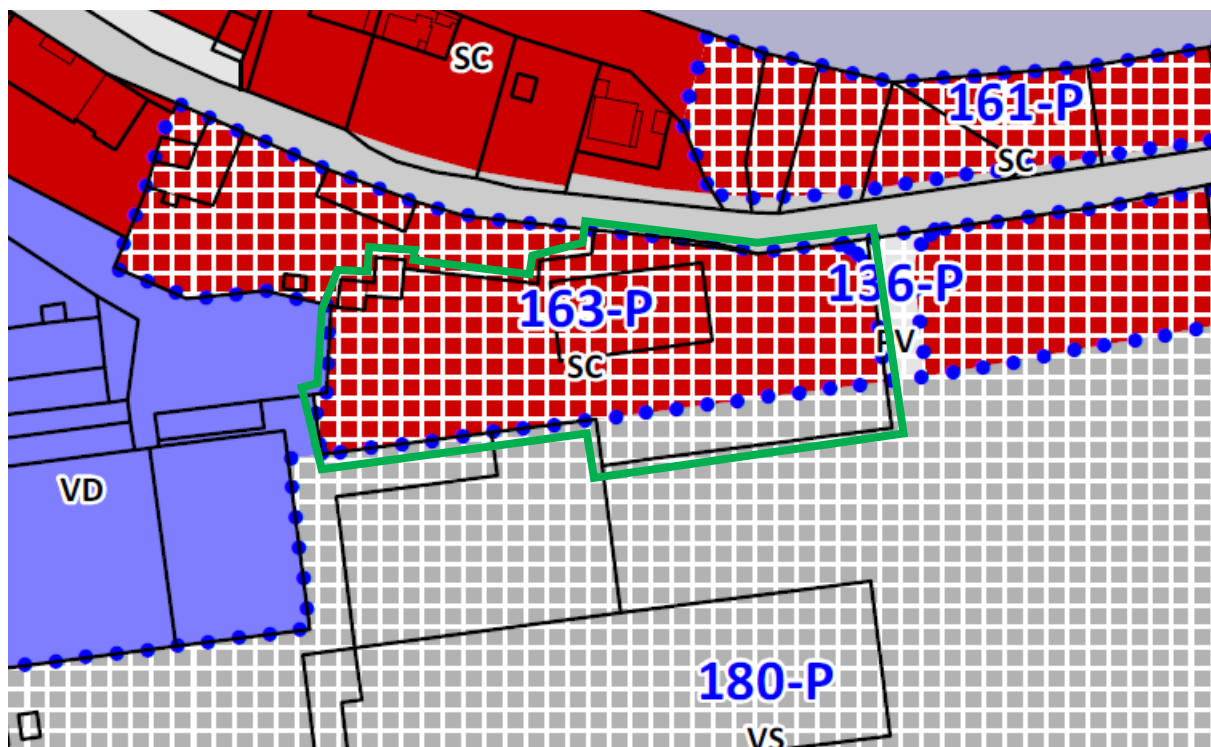
Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka je vlastnící pozemků p. č. 982/64, p. č. 982/10, p. č. st. 88/13 a p. č. st. 88/14 (tyto i všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v katastrálním území Hýskov) ve výrobním areálu „Prefa“, na kterých provozuje svou podnikatelskou činnost. Na pozemcích Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

byla v záhlaví označeným opatřením obecné povahy (dále jen „územní plán“) vymezena plocha přestavby 163-P

a plocha SC – plochy smíšené obytné centrální (dále jen „plocha SC“) kromě jižní části pozemku p. č. 982/64, na níž byla vymezena plocha přestavby 180-P a plocha VS – výroba smíšená (dále jen „plocha VS“). Regulace navrhovatelčiných pozemků je patrná na následujícím výřezu z hlavního výkresu územního plánu (hranici jejich pozemků soud vyznačil obklopující zelenou čarou):



2. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelka domáhá zrušení územního plánu v části textového a grafického vymezení plochy 163-P a plochy SC na svých pozemcích.

Návrh

3. Navrhovatelka namítá, že areál Prefa je uceleným areálem, který aktuálně různým vlastníkům (včetně navrhovatelky) slouží k výrobním, skladovacím a obchodním činnostem. Takto byl stávajícími vlastníky upraven z původního areálu pro těžký průmysl. Vymezení ploch 163-P a SC navrhovatelce neumožňuje trvalé využití jejich pozemků ke stávajícím účelům, včetně údržby, změn a budoucího rozvoje, čímž bylo zasaženo do jejího vlastnického práva. Navrhovatelka do pořízení pozemků a rekonstrukce areálu v roce 2018 investovala podstatné finanční prostředky. Před investicí si ověřovala soulad svého podnikatelského záměru (zejména výroba, kompletace a montáž dopravníkových pásů) s tehdejším územním plánem. Vymezení ploch 163-P a SC je podle navrhovatelky neproporcionální, neodůvodněné a v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do jejího vlastnického práva. Způsob využití ploch 163-P a SC se zásadně odlišuje od předchozího územního plánu (plochy VP – průmyslová výroba a sklady), se kterým navrhovatelka počítala v době koupě pozemků. Odpůrkyně narušila její legitimní očekávání na budoucím využití jejich pozemků. Způsob využití ploch 163-P a SC se také liší od nynějšího způsobu využití ostatních pozemků průmyslového areálu, kde jsou vymezeny plochy VS a VD – výroba drobná a řemeslná (dále jen „plocha VD“) „– průmyslová výroba a sklady včetně hlavního a přípustného využití plochy k výrobě a skladování“, s nímž je způsob Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

využití ploch 163-P a SC neslučitelný. Tyto sousední pozemky jsou podle navrhovatelky určeny k výrobním a skladovacím činnostem. Proti vymezení ploch 163-P a SC se navrhovatelka bránila i námitkami proti návrhu územního plánu.

4. Navrhovatelka má za to, že odůvodnění územního plánu je v části koncepce rozvoje území a urbanistické koncepce vnitřně rozporné, neboť předpokládá zachování výrobních činností

a zároveň jejich vyloučení s vymezením ploch pro bydlení. Koncepce rozvoje území také nereflexuje dosavadní vývoj areálu Prefa na základě předchozího územního plánu a „*předem potvrzených záměrů ze strany obce Hýskov*“ ani stávající zástavbu v areálu (administrativní, výrobní a skladové objekty včetně technické infrastruktury). Tato zástavba nemá žádné funkční využití ve vztahu k navrhované koncepci a nově vymezeným plochám, což může vést k dalšímu znehodnocení celého areálu do doby, než jej nový investor odkoupí od všech vlastníků a provede jeho úpravy do podoby předvídané koncepcí. Areál Prefa tvoří ucelené a historicky vymezené území, které je odděleno od obytné části odpůrkyně silnicí 116/II. Představuje jedinou oblast obce, ve které lze zajistit dostatečné předpoklady pro zajištění pracovních příležitostí a průběžnou revitalizaci území prostřednictvím dílčích provozů. Další rozvoj by podle navrhovatelky měl spočívat v obnovení ekonomických činností, které jsou přiměřené danému území a obecnému ekonomickému vývoji. Tyto činnosti nelze „*násilně*“ zaměnit za činnosti, které jsou fakticky neslučitelné s povahou ostatních provozů v areálu nebo nejsou ekonomicky proveditelné a udržitelné (jako hotely, drobná řemeslná výroba, služby, administrativa apod.). Koncepce rozvoje území rovněž nenavazuje na způsob využití sousedních ploch VD a 180-P. Území plán dále podle navrhovatelky nesplňuje požadavek na rozvoj ekonomických odvětví s vyšší přidanou hodnotou. Z povahy věci totiž není možné spojit tento požadavek „*s přihlédnutím k aktuálnímu využití území*“ a zároveň zakázat další využití pro průmysl, výrobu a logistiku a do území umístit plochy pro bydlení a občanské vybavení (pro které jsou v obci dostatečně využitelné a dimenzované jiné plochy). Vymezení ploch VS, VD a „SC2“ (pozn. soudu: zřejmě míněno jen SC) je tak ve vzájemném rozporu.

5. Konečně navrhovatelka namítá, že na pozemku p. č. 982/64 byly společně vyznačeny dvě plochy: plocha 163-P (spolu s plochou SC) a plocha 180-P (spolu s plochou VS). Vymezení plochy 180-P na marginální části pozemku p. č. 982/64 zcela vylučuje jakékoliv smysluplné využití tohoto pozemku, neboť způsoby využití „SC2“ a VS jsou v zásadě neslučitelné. Navrhovatelka odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 79 A 5/2019 – 32.

Vyjádření odpůrkyně

6. Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu. Odkazuje na odůvodnění vymezení ploch 161-P, 162-P a 163-P na str. 139 odůvodnění územního plánu. Za zvoleným řešením stojí komplexně pojatá urbanistická úvaha. Odpůrkyně nepopírá, že dojde k výrazné proměně této části území, byť v dlouhodobém horizontu, nicméně právě to je účelem územního plánování. Nelze jen donekonečna „*opisovat a obkreslovat*“ současný stav území. Odpůrkyně si také uvědomuje, že dochází k výraznějšímu zásahu do právní sféry vlastníků dotčených nemovitostí, který musí být řádně odůvodněn, což ale v odůvodnění územního plánu splnila. Nad jeho rámec dodává, že z hlediska širších souvislostí je v Evropě dominantní podíl služeb na hrubém domácím produktu a snižování podílu průmyslu předpokládaným trendem vývoje českého hospodářství. Území odpůrkyně se nachází na okraji

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

nejvýznamnější metropolitní oblasti v České republice a potenciál pro rozvoj modernějších sektorů ekonomiky je vysoký. To platí i pro potenciál rozvoje obytné funkce. Každý výrobní areál potřebuje administrativní a technické zázemí (kanceláře, jednací prostory pro styk se zákazníky, podnikové prodejny, *showroomy* apod.). Tyto typy provozů lze umístit na plochách SC při severním okraji areálu a lze jimi vhodně doplnit provoz výrobního areálu a současně kultivovat ulici Na Krétě. Nynější řešení tak nesnižuje využitelnost stávajícího výrobního areálu.

7. Navrhovatelka uplatnila připomínky při společném jednání i námitky při veřejném projednání návrhu územního plánu, avšak ani v jednom z podání přesně nespecifikovala, jak konkrétně se nová regulace dostává do střetu se současným využitím areálu. Větší z budov na pozemcích navrhovatelky převyšuje výškovou regulaci na ploše 163-P (má 12 metrů). Tato regulace se ale v územních plánech neuplatňuje retroaktivně. Může být nadále provozována, opravována i modernizována, pokud nedojde k navýšení odchylky od této regulace. Navrhovatelka nedoložila žádné konkrétní důvody, proč by musel případný další stavební rozvoj jejího areálu využívat budov přesahujících výškovou regulaci. Výška 12 metrů je více než dostačující pro standardní výrobní objekty. Výroba dopravníkových pásů se v tomto ohledu nijak neodlišuje. Veřejný zájem na postupném naplňování urbanistické koncepce rozvoje území kolem ulice Na Krétě tak byl vyhodnocen jako významnější než negativní dopady na navrhovatelčino vlastnické právo. Nová regulace umožňuje zastavět až 70 % z výměry pozemku, což je oproti dosavadnímu stavu významný rozvoj. V plochách SC je podmíněně přípustná i přidružená nerušící výroba s podmínkou, že negeneruje zátěž hlukem vibracemi či emisemi podstatně přesahující již existující zatížení plochy (především z pozemních komunikací či existujících výrobních provozů). Tento regulativ má za cíl postupnou konverzi areálu, která bude zároveň realisticky odpovídat podmínkám území. Plochy totiž lemují ulici Na Krétě, která je poměrně zatížená silnicí II/116. Z této ulice byl v územním plánu také hned podél hranice pozemků navrhovatelky vymezen vjezd do zadní části výrobního areálu (plocha 136-P). Navrhovatelka v oblasti provozuje výrobu dopravníkových pásů, což lze klasifikovat jako nízkoobrátkový strojírenský provoz bez potřeby technologií vykazujících specifické negativní vlivy na okolí. Z tohoto hlediska není rozpor mezi navrhovatelčíným typem aktivit a regulací ploch SC. Navrhovatelka nedoložila žádné konkrétní údaje, které by vyvracely tuto hrubou charakteristiku její podnikatelské činnosti. Odpůrkyně zdůrazňuje, že územní plán nepůsobí retroaktivně. Stávající stavby a aktivity mohou být nadále provozovány a v poměrně liberálně nastaveném novém režimu i rozvíjeny. Územní plán zejména brání tomu, aby v severní části areálu vznikaly objemné výrobní či skladovací haly nebo stavby těžkého průmyslu. Je ovšem výsadním právem samosprávy obce, aby svůj rozvoj prostřednictvím územního plánu usměrnila. Nikdo nemá právní nárok na intenzifikaci zástavby na jeho pozemcích. Územní plán otevírá možnost pro širokou paletu využití jiného druhu (administrativa, obchod, služby, bydlení atd.). Pozemky tak automaticky neztrácí svou hodnotu.
8. K námitce společného vymezení dvou typů ploch 163-P (SC) a 180-P (VS) na pozemku p. č. 982/64 odpůrkyně uvádí, že územní plán nemůže vždy ctít hranice pozemků jednotlivých vlastníků, byť je takové řešení standardem. V případě transformace určité plochy je velmi často nutné se odchýlit od stávající parcelace za účelem dosažení urbanisticky racionálního řešení. Při vymezení plochy 163-P se částečně vycházelo ze stávající parcelace, ovšem pozemek p. č. 982/64 představuje ojedinělý případ, kdy pozemkově oddělená severní část areálu (tj. první řada pozemků) zasahuje hlouběji do jeho středu. Proto nebyla jižní část tohoto pozemku zařazena do ploch SC a je vymezena v režimu ploch výroby smíšené. Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Hloubka ploch 162-P a 163-P podél ulice Na Krétě (asi 30 až 32 metrů) je zvolena tak, aby umožnila vymezení smysluplných pozemků pro stanovený účel. Hloubka je mimo jiné odvozena od již existujících zastavěných pozemků pro obdobný nebo shodný účel podél ulice Na Krétě. Jižní hrana ploch 162-P a 163-P v rámci nejúžší části navazuje na vybrané hrany pozemků podle katastru nemovitostí a spojuje jejich vybrané lomové body tak, aby vymezená hrana plochy byla dobře identifikovatelná. Pochybnosti o smysluplném využití pozemku p. č. 982/64 vyjádřila navrhovatelka jen velmi obecně. Obě plochy (SC a VS) připouští výrobní aktivity, administrativu, určité typy občanského vybavení, odstavné a parkovací plochy apod. Stavby pro tyto aktivity lze projektovat na celém pozemku. Určité typy aktivit umožňují jen plochy SC (bydlení, maloobchod, služby, ubytování apod.), je ale dobře představitelné, že takové stavby budou umístěny v severní části pozemku v rámci plochy SC, zatímco jižní část bude určena pro parkování či jiné využití sloužící jako doplnkové pro stavbu umístěnou v ploše SC. Naopak některé aktivity (např. lehká výroba) připouští jen plochy VS. Podle urbanistické koncepce však není žádoucí umisťovat objemné výrobní haly až k samotné ulici Na Krétě. Pokud bude ze strany některého investora zájem využít jižní část pozemku p. č. 982/64 pro tyto typy záměrů, bude nutné dosáhnout reparcelace území (scelení této části pozemku p. č. 982/64 s dostatečně velkými pozemky, na nichž je také vymezena plocha VS). To je při transformaci území zpravidla nezbytným krokem.

Podmínky řízení

9. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, dále jen „NSS“, ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelky a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
10. Územní plán se vydává na základě § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), formou opatření obecné povahy. V projednávané věci byl územní plán skutečně vydán formou opatření obecné povahy, které vydalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 27. 7. 2022. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 1. 8. 2022 a sejmuta dne 17. 8. 2022. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu, a územní plán tak nabyl účinnosti dne 16. 8. 2022. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
11. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (č. 1910/2009 Sb. NSS), musí v případě územních plánů navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Navrhovatelem může být zejména vlastník pozemku, který je územním plánem regulován (viz body 35 a 36 citovaného usnesení). Pozemky p. č. 982/64, p. č. 982/10, p. č. st. 88/13 a p. č. st. 88/14, jejichž vlastníci je navrhovatelka, jsou předmětem regulace územního plánu. Navrhovatelka i plausibilně tvrdí zkrácení na svém vlastnickém právu (zejména že Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

v důsledku vymezení plochy SC nebude moci rozvíjet svou podnikatelskou činnost). Je proto aktivně procesně legitimována.

12. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka jednoznačně vymezila, jakou část územního plánu požaduje zrušit. Návrh obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán dne 16. 8. 2023, tj. v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).
13. Soud proto přezkoumal územní plán v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání územního plánu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
14. Ve věci soud rozhodl bez jednání, neboť se má za to, že navrhovatelka s tímto postupem souhlasila a odpůrkyně s projednáním věci bez jednání vyslovila souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnout ve věci bez jednání soudu umožňuje i § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť soud ruší část územního plánu jako nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů. Jednání soud nenařizoval ani za účelem dokazování, které nebylo nezbytné. Soud neprovedl důkaz územním plánem, neboť je součástí správního spisu. Seznámení se s obsahem správního spisu podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Důkaz výpisem z katastru nemovitostí (který navrhovatelka ani nepřiložila k návrhu) soud neprováděl pro nadbytečnost, neboť vlastnické právo navrhovatelky k pozemkům p. č. 982/64, p. č. 982/10, p. č. st. 88/13 a p. č. st. 88/14 vyplývá z obsahu správního spisu a ani není mezi účastnicemi sporné.

Skutečnosti plynoucí z obsahu správního spisu

15. Předchozí územní plán na pozemcích navrhovatelky vymezoval plochy VP – výrobní sféra – průmysl, sklady. Podle regulativů textové části bylo dominantním využitím průmyslová výroba a velkovýrobní činnost, skladování, výzkumná pracoviště a výrobní služby.
16. Z textové části územního plánu (viz část B.1, § B01 na str. 11) plynou základní zásady koncepce rozvoje území odpůrkyně. Mezi ně patří rozvíjet jako centrum mj. tzv. „*Nové centrum*“, které se nachází na křižení ulic Na Brásích, Na Krétě a Dělnická; a transformovat výrobní areál bývalé Prefy pro neobtěžující výrobní činnosti a další ekonomické aktivity typu administrativy, obchodu či služeb, které neohrozí a nenaruší primární obytnou funkci obce Hýskov. V odůvodnění územního plánu (viz str. 94) se k tomu uvádí, že vymezení Nového centra bylo provedeno na základě vyhodnocení stávajících podmínek území, neboť zde nyní dochází ke koncentraci občanského vybavení, což je přirozený a urbanisticky logický stav. Jde o křižovatku významných ulic spojujících Hýskov s Berounem, dálnicí D5 a Rakovníkem. V blízkosti je železniční stanice a je zde těžiště jižní části obytné zástavby. Rozvoj Nového centra může rovněž využívat synergické efekty s pláží u jezu na Berounce a lávkou přes Berouнку. Územní plán nastavuje regulaci zástavby podél ulic Na Brásích a Na Krétě tak, aby podpořil smíšenost funkcí (rozvoj ekonomických aktivit). Jsou tak vytvořeny podmínky pro rozvoj živého a rušnějšího jižního centra obce podél hlavních dopravních tras obce. Dále je žádoucí, aby byl adekvátně využit výrobní areál bývalé Prefy, který je dnes jen extenzivně využívaný a vykazuje znaky *brownfieldu*. Územní plán oproti minulosti směřuje k jeho využití lehčími formami průmyslu, byť i ten může vyvolávat pro území v jeho sousedství určitou zátěž. Vyloučení jakékoliv možné zátěže (např. ve formě dopravní obsluhy) na okolí areálu by mohlo podstatně ztížit opětovné využití tohoto areálu. V

základní koncepci rozvoje je tak stanoven základní limit zátěže, jímž je ohrožení primární obytné funkce.

17. Textová část územního plánu (část B.2, § B05 na str. 13) dále obsahuje základní zásady koncepce ochrany a rozvoje civilizačních hodnot území odpůrkyně. Jednou z nich je rozvíjet areál bývalé Prefy jako území s vysokým potenciálem pro posílení ekonomické základny obce; směřovat k jeho využití umístěním provozů s co nejvyšší přidanou hodnotou a generujících co nejvíce pracovních příležitostí a nepřipustit umístění velkoplošných provozů s malou hustotou pracovních míst, typicky nepřipustit rozvoj skladovacích či dopravně logistických funkcí. V odůvodnění územního plánu (viz str. 98) se k tomu uvádí, že areál bývalé Prefy má vysoký potenciál k opětovnému využití pro ekonomické aktivity. Území odpůrkyně se nachází v širším perimetru Prahy a významného subcentra (Beroun). Areál je prostorově rozsáhlý a nachází se v poměrně atraktivní lokalitě pro mnoho investorů. Je zde kapacitní technická infrastruktura a areál leží přímo u hlavní silnice II/116. Územní plán si je vědom tohoto potenciálu a směřuje k využití areálu pro ekonomické aktivity a provozy s co nejvyšší přidanou hodnotou, tj. s vysokou hustotou pracovních míst na využitou plochu a optimálně s co nejvyšší kvalifikací. Další příležitostí jsou provozy nabízející pro obyvatele obce služby, zábavu či sportovní vyžití. Oproti tomu vysoce nežádoucí jsou provozy typu rozsáhlých logistických či skladovacích center, které generují vysokou dopravní zátěž a nabízejí pouze minimální možnosti pracovního uplatnění s převážně nižší kvalifikací.
 18. Textová část územního plánu dále stanoví zásady urbanistické koncepce a kompozice (viz část C.1, § C01 na str. 14 – 15). Mezi ně spadá požadavek rozvíjet jako centrum odpůrkyně a zároveň jako hlavní urbánní kompoziční osu obce soustavu tří lokálních center Nové centrum (kolem křižení ulic Na Břásích, Na Krétě a Dělnická) – Historické centrum – Centrum Pod Klukem. V těchto třech lokálních centrech a kolem ulic, které je propojují, je třeba iniciovat vyšší koncentraci občanského vybavení a dalších obslužných funkcí a ekonomických aktivit v intenzivnějších formách zástavby a připustit vyšší míru smíšenosti bydlení a nebytových funkcí. Další zásadou je konvergovat areál bývalé Prefy na výrobní i nevýrobní aktivity neohrožující primárně obytnou funkci jádrového sídla obce a severní část plochy stávajícího areálu přeměnit na kompaktní zástavbu dotvářející jižní frontu zástavby ulice Na Krétě. Odůvodnění územního plánu je shodné jako výše v bodech 16 a 17. K vymezení ploch změn určených k bydlení se dále dodává (viz str. 105), že zcela specifickým fenoménem je návrh na dostavbu a urbanistické dotvoření ulice Na Krétě. S ohledem na vysokou hlukovou zátěž z průjezdního úseku silnice II/116 je stanovena převaha nebytového využití těchto ploch nad využitím pro bydlení.
 19. Územní plán v textové části ohledně občanského vybavení (viz část D.3, § D58 na str. 30) dále stanovuje rozvíjet občanské vybavení slučitelné s bydlením přednostně v plochách smíšených obytných. Konkrétně se nově vymezují plochy 160-P, 161-P, 162-P a 163-P (SC) pro transformaci okraje areálu bývalé Prefy Hýskov na zástavbu integrující obytné a obslužné funkce a doplňuje se tento typ zástavby i v dalších prolukách podél ulice Na Krétě.
 20. V odůvodnění územního plánu se dále souhrnně k vymezení ploch SC uvádí (viz str. 139), že obecným důvodem jejich vymezení je dosažení vyšší míry flexibility využití plochy s ohledem na distribuci bydlení a občanského vybavení ve vybraných částech území obce. Vyšší míra promísení bydlení s jinými způsoby využití je žádoucí v centrech sídel. Proto jsou tyto plochy vymezeny mj. v Novém centru obce a okolo ulic Na Krétě a Na Břásích, které tvoří hlavní dopravní páteř obce a „vstupní bránu“ do obce ve směru od Berouna. Ulice Na Krétě prochází Novým centrem obce, nachází se na ní autobusové zastávky obsluhující
- Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

celou obec veřejnou hromadnou dopravou, a je tak nejrušnější a veřejností nejvíce využívanou ulicí celé obce. Význam a charakter této ulice je však degradován tím, že téměř celou jižní frontu tvoří ohradní zeď a rozptýlená zástavba výrobního areálu bývalé Prefy. Chybí zde zcela zástavba utvářející a oživující veřejné prostranství. Ukončení provozu Prefy a postupná konverze areálu (včetně postupné asanace původních průmyslových staveb) je jedinečnou příležitostí k využití severní části postupně transformovaného areálu Prefy k urbanistickému dotvoření a oživení ulice Na Krétě. Územní plán proto při severním okraji areálu bývalé Prefy podél ulice Na Krétě vymezuje pruh ploch SC. Zástavba v těchto plochách má vytvořit přechod mezi prostorem ulice a transformovaným výrobním areálem na jihu. Cílem je lemovat ulici na Krétě frontou staveb a umožnit využití těchto staveb primárně pro nebytové funkce (zejména občanské vybavení) oživující veřejný prostor ulice v centru obce. Vzhledem k umístění ploch změn smíšených obytných kolem rušné ulice Na Krétě se předpokládá spíše nižší podíl bydlení, nelze jej však zcela vyloučit, zejména ve vyšších podlažích.

21. Přímo vymezení plochy přestavby 163-P územní plán odůvodňuje tak (viz str. 140 – 142), že plochy 161-P, 162-P a 163-P jsou vymezené z důvodu umožnění zcela zásadní kultivace veřejného prostranství ulice Na Krétě, která utváří hlavní urbánní osu obce. Ulice Na Břásích a Na Krétě jsou nejživějšími ulicemi celé obce, prochází jimi silnice z Berouna do Nižboru a dále do Slaného (s odbočkou do Rakovníka), která je rušná i aktivitami jako je maloobchod, komerční služby, pošta či obecní úřad. Návštěvníci, kteří obcí pouze projíždějí, si o ní utvářejí obraz právě skrze tyto ulice, které tak formují *image* obce a reprezentují ji. *De facto* také tvoří nynější centrum obce.
22. Ulice Na Krétě je značně urbanisticky nestabilizovaná a fragmentovaná. Ve směru od Berouna je tvořena nejprve oboustranným obestavením, pak následuje 400 m dlouhá proluka, která je v délce cca 170 m oboustranná a teprve za touto prolukou, v blízkosti křížení s ulicí Dělnická, opět následuje obestavení ulice. Právě proluka zásadně snižuje hodnotu, uživatelskou kvalitu a také sociální kontrolu tohoto veřejného prostranství. Kvůli přerušení zástavby působí ulice Na Krétě periferně, nevzhledně a nepřívětivě. Negativnímu působení ulice Na Krétě přispívá skutečnost, že jižní strana je v délce téměř půl kilometru tvořena oplocením, resp. ohradní zdí průmyslového areálu. Charakter ulice na Krétě je tak průmyslový a velmi nereprezentativní.
23. Zájmem odpůrkyně je celková kultivace ulice Na Krétě a její přeměna v hlavní reprezentativní ulici. To si nelze představit bez urbanistického dotvoření ulice zástavbou, která zformuje a dotvoří prostor ulice a zároveň bude alespoň částečně naplněná funkcemi, které ožíví a aktivizují přilehlý prostor ulice (obchod, služby, kanceláře). Plochy přestavby 161-P, 162-P a 163-P tak lemují obě urbanisticky nedotvořené strany ulice Na Krétě a umožňují obestavět ulici kompaktní zástavbou integrující jak široké spektrum občanského vybavení, tak administrativu a doplňkově i bydlení (na maximálně 30 % hrubé podlažní plochy). Plochy 162-P a 163-P jsou vymezené v pásu podél severního okraje současného výrobního areálu. Zbytek plochy areálu (plocha přestavby 180-P) je ponechán pro lehkou výrobu a také vybrané druhy občanského vybavení. Výrobní areál tak i nadále může plnit své ekonomické funkce, pouze podél severní strany, která formuje ulici Na Krétě, je podmínkou výstavby kompaktní zástavby, která dotvoří prostor ulice, ožíví ji aktivnějšími funkcemi a zároveň ulici Na Krétě odcloní od výrobního areálu.
24. Využití výrobního areálu (plocha přestavby 180-P) je nastaveno tak, aby nemohlo narušovat prostředí centra obce negativními vlivy z vlastních výrobních činností (hluk, vibrace, emise, Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

prašnost) ani generované dopravy a zároveň, aby generovalo vyšší počet pracovních příležitostí a užitků pro obyvatele obce. Proto je vyloučeno využití areálu pro těžký průmysl a obdobné rušivé ekonomické aktivity a skladování jako samostatná funkce (skladování generuje vysoké objemy těžké nákladní dopravy při minimální hustotě pracovních míst a minimálním užtku pro obyvatele obce) a je naopak připuštěno široké spektrum občanského vybavení, administrativa, věda a výzkum apod., tedy činnosti a aktivity, které jsou využitelné širší veřejností, včetně obyvatel obce.

25. Plochy 162-P a 163-P jsou vymezeny z důvodu možného dotvoření urbanistické struktury ulice Na Krétě. Z jihu není ulice vymezená a prostorově určená zástavbou, ale ohradní zdí, resp. oplocením výrobního areálu. Je proto zcela pasivní, chybí jí zástavba oživující ulici a zajišťující její sociální kontrolu a atraktivitu a má charakter neatraktivního dopravního koridoru bez jasného vymezení. Plochy přestavby 161-P, 162-P a 163-P vytváří podmínky pro možné oboustranné obestavění ulice smíšenou obytnou zástavbou (se stanovenou dominancí nebytových funkcí charakteru občanského vybavení, administrativy, služeb atp., s možností bydlení), a tedy pro humanizaci a poměštění celé ulice. Plochy 162-P a 163-P jsou vymezeny také z důvodu izolace výrobního areálu určeného ke kompletní transformaci na smíšené výrobní využití a vytvoření podmínek pro hospodárné využití zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území v souladu s § 18 odst. 4 stavebního zákona. Zástavba v plochách 161-P a 162-P vyplní proluku ve stabilizované zástavbě podél ulice Na Krétě a intenzifikuje zástavbu podél páteřní ulice obce.
26. Z obsahu správního spisu dále plyne, že navrhovatelka uplatnila při veřejném projednání územního plánu námitky, které byly obsahově obdobné návrhovým bodům a jimiž se domáhala zachování regulace svých pozemků podle předchozího územního plánu (tj. plocha VP určená k výrobě a skladování), popř. jejich zařazení do ploch VS, avšak za současného rozšíření podmínek využití ploch VS o průmyslové výrobní činnosti v oblasti lehkého a zpracovatelského průmyslu bez omezení pro výlučné činnosti s převažujícím podílem automatizované činnosti.
27. Odpůrkyně námitkám navrhovatelky nevyhověla s odůvodněním (viz str. 313 odůvodnění územního plánu), které nad rámec shora rekapitulovaného dodává, že územní plán není retroaktivní, a lze tedy nadále provozovat stávající činnost.

Posouzení věci

28. Přezkum opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek 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.

29. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je nicméně soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 – 47, bod 15).

Vymezení ploch 163-P a SC obecně

30. Navrhovatelčiny námitky v první řadě směřují obecně proti proporcionalitě vymezení ploch 163-P a SC na jejich pozemcích (pátý krok shora uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy).
31. Z ustálené judikatury NSS v této souvislosti plyne, že k přezkumu přiměřenosti soudem je třeba přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, které neoddělitelně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech (srov. např. rozsudek ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, bod 32). Přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu (jeho části) soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem. Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz např. bod 24 rozsudku ze dne 27. 1. 2023, č. j. 3 As 237/2020 – 54, a celou řadu tam citované judikatury).
32. Posledně uvedený požadavek judikatura označuje jako zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu, dle které platí, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající 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 (viz usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009).
33. Nelze též opomenout, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65). Volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (srov. rozsudek ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38, bod 29, a tam citovaná judikatura).

34. Navrhovatelka především namítá, že regulace jejích pozemků je neproporcionální, neodůvodněná a nebyla dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu. Soud se tedy zabýval tím, jaké důvody odpůrkyni vedly k vymezení ploch 163-P a SC.
35. Z rekapitulace provedené výše v bodech 16 až 25 je zřejmé, že odpůrkyně v územním plánu (včetně odůvodnění) velmi podrobně popsala důvody vymezení plochy přestavby 163-P a plochy SC, resp. transformace celého území v okolí pozemků navrhovatelky (a to dokonce i bez námitek navrhovatelky, ke kterým v zásadě jen zopakovala již dříve uvedené). Stručně řečeno se jedná o to, že na území obce se na místě důležitých dopravních spojnic utváří tzv. Nové centrum, kde se již koncentruje občanské vybavení. Jednou z těchto spojnic je ulice Na Krétě, ke které přiléhají i navrhovatelčiny pozemky v rámci výrobního areálu bývalé Prefy. Odpůrkyně přijala koncepci rozvoje území, která má za cíl Nové centrum dále rozvíjet (zejm. vytvořit vyšší koncentraci občanského vybavení a dalších obslužných funkcí smíšených s bydlením) a jejíž součástí je i transformace výrobního areálu bývalé Prefy, včetně navrhovatelčiných pozemků na neobtěžující výrobní činnosti a další ekonomické aktivity nerušící primární obytnou funkci obce (nikoliv přímo ulice Na Krétě). Transformace má vést k oživení této části obce a výrobního areálu, který je nyní jen málo („*extenzivně*“) využívaným *brownfieldem*, a využití ekonomického potenciálu, atraktivity a infrastruktury areálu k umístění provozů s co nejvyšší přidanou hodnotou a vytvářející co nejvíce pracovních příležitostí. Odpůrkyně zároveň klade důraz na to, že ulice Na Krétě je páteří komunikací, jež obec „*reprezentuje*“, vytváří její *image* pro návštěvníky a je nejvíce vytižena veřejností. Její charakter je nyní na jižní straně (která zahrnuje i navrhovatelčiny pozemky) degradován ohradní zdí, prolukami a rozptýlenou zástavbou výrobního areálu a je celkově nevzhledný s průmyslovým charakterem. Plochy SC, včetně plochy přestavby 163-P na navrhovatelčiných pozemcích proto směřují k urbanistickému dotvoření a oživení ulice tak, aby byla lemována stavbami pro převážně občanské vybavení (popř. v menším rozsahu i bydlení), byly vyplněny proluky a zástavba postupně přecházela z ulice do transformovaného výrobního areálu. Jednoduše: cílem odpůrkyně je zachovat ekonomický potenciál ulice Na Krétě a výrobního areálu, ale současně i vytvořit reprezentativní a „živý“ vstup do centra obce. Proto preferuje využití dotčeného území pro občanské vybavení, bydlení, či popř. nerušící výrobu, a dále v místech výrobního areálu pouze pro lehký průmysl; a naopak vylučuje těžký průmysl a skladování.
36. Soud považuje výše uvedené (a toliko stručně shrnuté) důvody za legitimní a zákonné. Odpůrkyně vymezením ploch SC a 163-P naplňuje úkoly územního plánování tím, že stanovuje urbanistickou koncepci rozvoje území, urbanistické požadavky na využívání území, podmínky pro provedení změn v území (zejména pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající hodnoty území a využitelnost navazujícího území) a podmínky pro rozvoj sídelní struktury [§ 19 odst. 1 písm. b), d), e) a i) stavebního zákona]. Navrhovatelce se přitom tyto důvody nezdařilo přesvědčivě vyvrátit.
37. Navrhovatelka tvrdí, že koncepce rozvoje území je vnitřně rozporná, neboť prý předpokládá zachování výrobních činností a současně žádá jejich vyloučení s vymezením ploch pro bydlení. Nic z toho ale není pravda. Územní plán (ani koncepce rozvoje území) neumožňují zachování výrobních činností v dosavadním rozsahu (ostatně proti tomu sama navrhovatelka brojí) a ani je zcela nevylučují a nestanoví striktně využití pouze pro bydlení. Regulativy plochy SC sice předpokládají jako hlavní využití vedle občanského vybavení i bydlení, ale v plochách 163-P je současně stanovena podmínka minimálního využití 70 % hrubé podlažní plochy pro nebytové účely (viz str. 52 textové části územního plánu). Je tedy

zřejmě, že v ploše 163-P se předpokládá převážné využití pro občanské vybavení. Nezachovává se zde ani stávající využití pro výrobní činnosti, neboť umožněna je jen přidružená nerušící výroba pod podmínkou, že nebude generovat zátěž hlukem, vibracemi či emisemi podstatně přesahujícími již existující zatížení plochy. To platí i pro navazující plochy VS a 180-P, které nyní umožňují jen využití pro lehkou výrobu (viz str. 54 a 55 textové části územního plánu). Ani zde se tedy nepočítá se zachováním dosavadních výrobních činností (pokud tím navrhovatelka míní průmyslovou výrobu a skladování podle předchozího územního plánu).

38. Koncepte rozvoje území (včetně jejího odůvodnění) odpovídá těmto regulativům a je vnitřně zcela konzistentní. Odpůrkyně uznává vysoký ekonomický potenciál výrobního areálu bývalé Prefy, a proto jej zamýšlí využít pro ekonomické aktivity a provozy s co nejvyšší přidanou hodnotou. Současně ale oproti minulosti směřuje k jeho využití lehčími formami průmyslu, který nevyvolává takovou zátěž. Za nežádoucí tak považuje provozy typu rozsáhlých logistických či skladovacích center, které generují vysokou dopravní zátěž a nabízejí pouze minimální možnosti pracovního uplatnění s nižší kvalifikací. Využití výrobního areálu (plocha přestavby 180-P) je tedy nastaveno tak, aby nemohlo narušovat prostředí centra obce negativními vlivy z vlastních výrobních činností a generované dopravy. Z toho důvodu je vyloučeno využití areálu pro těžký průmysl či skladování. Plochy SC a 163-P pak mají na severní části areálu vytvořit přechod mezi plochou 180-P (tj. transformovaným výrobním areálem) a ulicí Na Krétě ve formě lemuující zástavby. Proto je zde preferováno využití pro nebytové funkce (zejména občanské vybavení). Bydlení je zde umožněno (nelze je vyloučit zejména ve vyšších podlažích), avšak vzhledem k umístění ploch SC a 163-P kolem rušné ulice Na Krétě se předpokládá spíše nižší podíl.
39. Neopodstatněná je i dílčí námitka, že koncepte rozvoje území nenavazuje na způsob využití sousedních ploch VD a 180-P. Jak již bylo výše uvedeno, plochy SC a 163-P jsou určeny primárně pro nebytové využití (občanské vybavení) a mají sloužit jako postupný přechod z ploch 180-P, jejichž využití je (toliko) pro lehkou výrobu. Obě plochy na sebe svým využitím tedy naopak logicky navazují. To platí i pro plochy VD. Hlavní využití ploch VD spočívá v drobné a řemeslné výrobě a skladování je povoleno pouze jako doplňkové k hlavnímu využití (viz str. 55 textové části územního plánu). Navrhovatelka se tedy plete, tvrdí-li (zřejmě, viz jen obtížně srozumitelný bod 4 na str. 4 návrhu), že plochy VD (či snad VS) jsou plochami určenými pro „*průmyslovou výrobu a sklady včetně hlavního a přípustného využití plochy k výrobě a skladování*“. Odůvodnění územního plánu k ploše VD uvádí (viz str. 198 a 199), že regulace těchto ploch je obdobná plochám VS, avšak drobná a řemeslná výroba oproti lehké výrobě (hlavní využití ploch VS) snižuje intenzitu využití území. Režim s omezenými negativními vlivy drobné a řemeslné výroby byl stanoven na okraji výrobního areálu tak, aby byl zajištěn postupný přechod mezi centrální částí sídla a výrobní zónou. Oproti plochám VS je i snížena výška zástavby o 3 m, což také přispívá k zajištění postupného přechodu mezi centrální částí sídla a plochou 180-P (výrobním areálem). Soud tedy konstatuje, že plochy VS, VD a SC na sebe navazují, neboť se postupně snižuje zatížení území výrobou (z lehké výroby na drobnou) až k plochám SC, jejichž využití je primárně nebytové (občanské vybavení).
40. Další dílčí námitka, že pro plochy určené k bydlení a občanskému vybavení jsou v obci dostatečně využitelné a dimenzované jiné plochy, se pak zcela mýlí s důvody vymezení ploch SC a 163-P. To totiž není postaveno na nedostatku ploch pro bydlení a občanské vybavení (tedy že by tyto plochy v obci chyběly a odpůrkyně je musela někde vymezit a vybrala si

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

právě pozemky navrhovatelky), nýbrž na snaze o oživení a urbanistické dotvoření ulice Na Krétě, jakož i „odstínění“ transformovaného výrobního areálu a vytvoření reprezentativního vstupu do obce (v podrobnostech viz výše rekapitulace odůvodnění v bodech 16 až 27). Jinými slovy, i kdyby byl v obci dostatek jiných ploch pro bydlení a občanskému vybavení, jak navrhovatelka tvrdí, nebylo by to pro vymezení ploch SC a 163-P relevantní.

41. Navrhovatelka dále obšírně v různých podobách argumentuje aktuálním (ve smyslu dosavadního faktického) využitím výrobního areálu bývalé Prefy (namítá, že plochy 163-P a SC jí neumožňují trvalé využívání jejích pozemků ke stávajícím účelům; že nový způsob využití se zásadně odlišuje od předchozího, což narušuje její legitimní očekávání; že se liší i od dosavadního způsobu využívání ostatních pozemků v areálu; že koncepce rozvoje území nereflexuje stávající zástavbu; či že další rozvoj území nemůže spočívat v činnostech, které jsou neslučitelné s povahou ostatních provozů v areálu). Tato argumentace nicméně zcela přehlíží, že záměrem odpůrkyně byla právě *transformace* (tj. proměna) celého výrobního areálu a navazujících ploch (včetně těch kolem ulice Na Krétě) na *jiné než aktuální* využití. **Nové využití** dotčených pozemků tedy nutně musí být neslučitelné s tím dosavadním. To přitom samo o sobě nezakládá důvod ke zrušení územního plánu.
42. Z judikatury NSS sice plyne, že územní plány mají reflektovat reálný stav území (viz rozsudek ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020 – 81, bod 50) a územní plánování by mělo být kontinuální, tj. respektovat předchozí územní plány. Na druhou stranu ale požadavek na kontinuitu není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Požadavek na kontinuitu územního plánování nesmí znamenat praktickou „konzervaci“ situace území navždy. Rozhodující tedy je, zda odpůrkyně při vymezení ploch 163-P a SC dodržela zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu do práv navrhovatelky (viz rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022 – 66, body 22, 23 a 30).
43. Tak tomu v tomto případě bylo. Již výše bylo popsáno, že odpůrkyně měla legitimní a zákonné důvody k vymezení ploch 163-P a SC na pozemcích navrhovatelky. Navrhovatelka současně nepředkládá žádné řešení, které by bylo méně omezující, stále rozumně vedlo k odpůrkyní vymezeným cílům a bylo by šetrnější k právům navrhovatelky. Netvrdí ani, že by si odpůrkyně počínala diskriminačně či svévolně. Jak plyne z výše citované judikatury, územní plány nejsou neměnné a tvrzené legitimní očekávání navrhovatelky proto nemohlo zahrnovat konzervaci dosavadní územně plánovací regulace „na věčné časy“. Údajné „*předem potvrzené záměry*“ ze strany odpůrkyně navíc navrhovatelka ani nijak nekonkretizuje a neprokazuje.
44. Soud v této souvislosti připomíná, že přijetí územního plánu je projevem samosprávy odpůrkyně a politickým rozhodnutím zastupitelstva v rámci jeho diskrece. Soudu nepřísluší přezkoumávat vhodnost vymezení té které plochy, ale pouze korigovat extrémy. Zejména nemůže revidovat výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva odpůrkyně obsažený ve vlastním odůvodnění územního plánu, do kterého spadá i koncepce rozvoje území odpůrkyně (srov. body 29 až 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Jinými slovy – je plným právem odpůrkyně v mezích její samosprávy usilovat o oživení a urbanizaci ulice Na Krétě jako reprezentativní „brány“ do obce s občanským vybavením a o transformaci bývalého výrobního areálu na toliko lehkou výrobu. Soud Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

pouze zkoumá, zda si při tom odpůrkyně počínala proporcionálně, tedy zejména v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do navrhovatelčina vlastnického práva. Zda jsou, či nejsou činnosti předpokládané novou regulací ekonomicky proveditelné, popř. jak dlouho bude transformace trvat (a zda do té doby bude či nebude areál „znehodnocen“) je politickou odpovědností zastupitelstva odpůrkyně a navrhovatelce ani soudu nepřisluší jeho rozhodnutí zpochybňovat.

45. Soud dále zdůrazňuje, že vymezení ploch 163-P a SC nemá retroaktivní účinky, jak již konstatovala odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách a je dokonce výslovně uvedeno v textové části územního plánu (viz str. 62). To znamená, že územní plán působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení či kolaudační souhlasy (viz bod 50 rozsudku NSS sp. zn. 5 As 300/2020). Navrhovatelce tedy nebrání na jejích pozemcích dále provozovat její podnikání.
46. Odpůrkyně též správně poukazuje, že navrhovatelka dosud – nad rámec obecného tvrzení, že se zabývá výrobou, kompletací a montáží dopravníkových pásů – v námitkách ani návrhu nespecifikovala, jak konkrétně ji vlastně bude nová regulace omezovat v dalším rozvoji. Plochy SC totiž podmíněně umožňují přidruženou nerušící výrobu, pokud negeneruje zátěž hlukem, vibracemi či emisemi podstatně přesahující již existující zatížení plochy. Přidruženou nerušící výrobou se rozumí výrobní činnost s malými nároky na zdroje a toky materiálu a s malými nároky na dopravní obslužnost a objekty objemově, měřítkově a výškově nepřekračující ostatní stavby v dané ploše (viz str. 8 textové části územního plánu). Podnikání navrhovatelky by tedy v závislosti na tom, jakou představuje zátěž a jaké má nároky na materiál a dopravní obslužnost, hypoteticky mohlo regulativy plochy SC splňovat. Obecností svých námitek a návrhu to ovšem sama navrhovatelka znemožnila odpůrkyni (a nyní i soudu) posoudit, čímž znemožnila i konkrétnější posouzení intenzity zásahu do jejích práv (zejména zda neexistuje řešení, které by bylo méně omezující a šetrnější k právům navrhovatelky; byť bylo primárně na ní, aby takové řešení nabídla). Jak přitom plyne z judikatury NSS, *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta* (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Tyto závěry lze plně aplikovat i v případě návrhových bodů podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
47. Konečně navrhovatelkou citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 79 A 5/2019 – 32, je zcela nepřipadný, neboť se týká situace, kdy navrhovatelka nepodala námitky při projednávání územního plánu, avšak krajský soud (v souladu s judikaturou NSS, kterou cituje v bodech 10 a 11) i přesto dospěl k závěru, že je na místě zabývat se proporcionality přijatého řešení (pátý krok algoritmu). V nyní souzené věci však navrhovatelka námitky podala a odpověď na ně se jí (jde-li o první návrhový bod) dostalo, byť převážně v odůvodnění samotného územního plánu a nikoliv rozhodnutí o námitkách. To však nepřezkoumatelnost územního plánu nezakládá (srov. např. bod 30 rozsudku NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48). Soud tedy v mezích návrhových bodů přezkoumal i proporcionality vymezení ploch 163-P a SC, aniž by musel řešit, zda navrhovatelka z objektivních důvodů nepodala námitky či se zásah do jejích práv blíží vyvlastnění.

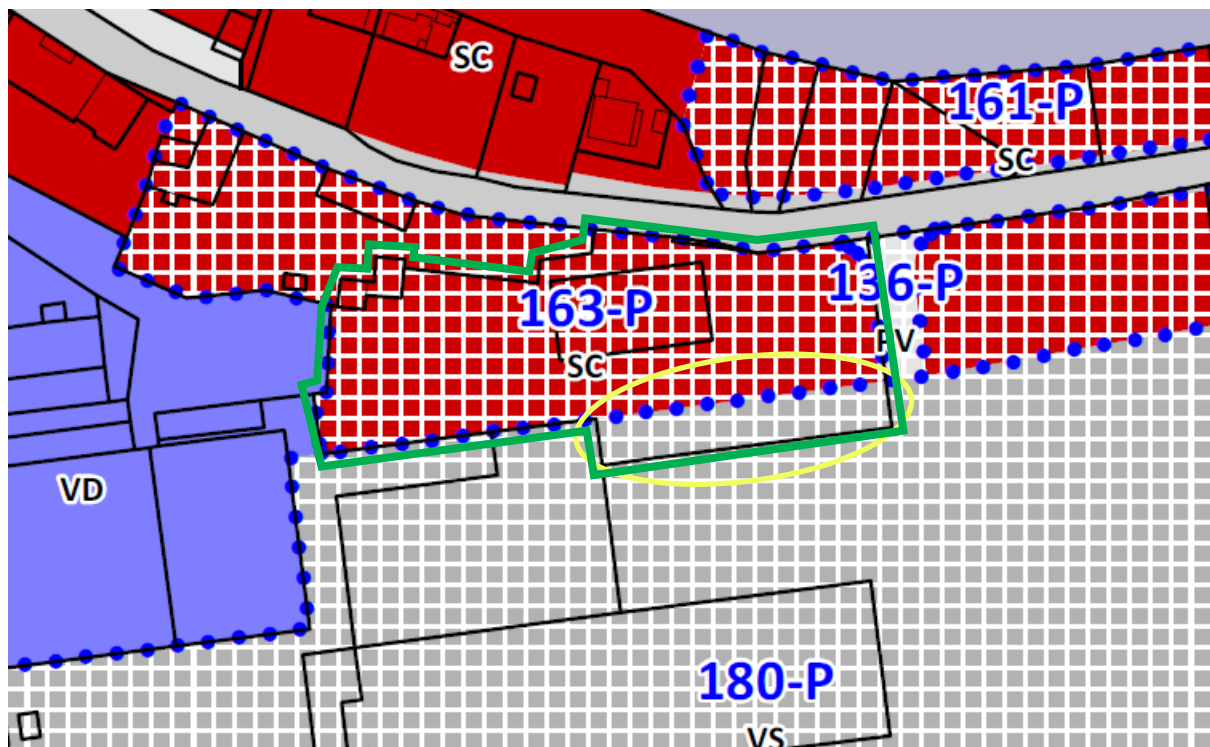
Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

48. Soud shrnuje, že odpůrkyně při vymezení ploch 163-P a SC na pozemcích navrhovatelky postupovala proporcionálně, tj. v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. K zásahu do vlastnického práva navrhovatelky měla legitimní a zákonné důvody, které se navrhovatelce nepodařilo relevantně vyvrátit. Navrhovatelka nenamítala, že by si odpůrkyně počínala diskriminačním způsobem či svévolně. Stejně tak netvrdila, že by existovalo šetrnější a její práva méně omezující řešení, které by rozumně naplňovalo cíle přijaté regulace (dokonce ani řádně nespecifikovala, k jak závažnému zásahu do jejích práv dochází).

49. Návrhový bod je nedůvodný.

Vymezení ploch SC a VS na pozemku p. č. 982/64

50. Navrhovatelka dále namítá, že na pozemku p. č. 982/64 byla vyznačena plocha SC (163-P) a z marginální části i plocha VS (180-P), což zcela vylučuje jakékoliv smysluplné využití tohoto pozemku. Dotčenou část pozemku soud vyznačil na výřezu z hlavního výkresu (ve žlutém oválu).



51. Z obsahu správního spisu plyne, že totožnou námitku navrhovatelka vznesla k návrhu územního plánu pro veřejné projednání. V námitce se domáhala, aby byl na celém pozemku zachován režim předchozího územního plánu (plocha VP určená k výrobě a skladování), popř. zde byla vymezena plocha VS s úpravou některých regulativů (viz výše bod 26). Odpůrkyně jí v rozhodnutí o námitkách nevyhověla s odůvodněním, že „[n]ávrh nového územního plánu na základě schváleného zadání vytváří novou urbanistickou koncepci. Plochy 161-P, 162-P, 163-P urbanisticky dotváří ulici Na Krétě, jako páteřní ulici celé obce, a její oddělení od výrobního areálu.“

52. Z výše uvedeného je zřejmé, že odpůrkyně se podstatou námitky vůbec nezabývala a pouze zopakovala obecné odůvodnění územního plánu. Skutečnost, že vymezení plochy 163-P (SC) má urbanistické důvody, totiž nijak neodpovídá na otázku, proč nemá pozemek p. č. 982/64 jednotný režim (byť by se mělo jednat o plochu 163-P, a nikoliv navrhovatelkou

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

požadovanou regulaci), proč je na něm vymezena plocha 180-P (VS) právě v této části, proč bylo nutné nerespektovat hranice pozemku podle katastru nemovitostí a jak lze plochu VS či plochu SC na pozemku p. č. 982/64 smysluplně využít. Odpověď na námitku navrhovatelky na rozdíl od prvního návrhového bodu neposkytuje ani samotné odůvodnění územního plánu. Nelze tedy než dospět k závěru, že územní plán je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tato vada brání soudnímu přezkumu druhého návrhového bodu, neboť soud není seznámen s důvody, které vedly odpůrkyni k závěru o vymezení ploch 163-P (SC) a 180-P (VS) v daném rozsahu na pozemku p. č. 982/64.

53. Důvody vymezení dvou různých ploch na pozemku p. č. 982/64 odpůrkyně sdělila až ve vyjádření k návrhu. Z judikatury NSS nicméně plyne, že nelze připustit, aby nezákonnost spočívající v nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy byla odstraněna v řízení před soudem (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71, či ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017 – 29), neboť soud přezkouvává napadené opatření obecné povahy tak, jak bylo vydáno, nikoli ve znění doplněném prostřednictvím podání odpůrkyně v řízení před soudem. Soud jen nad rámec dodává, že odůvodnění odpůrkyně ani nevyznívá příliš přesvědčivě. Odpůrkyně poukazuje na to, že pouze v jižní části pozemku p. č. 982/64 by plocha 163-P zasahovala hlouběji do výrobního areálu. Minimálně v jihozápadní části tohoto pozemku je nicméně z hlavního výkresu zřejmé, že „hloubka“ plochy 163-P (vzdálenost od silnice II/116 k plochám VS) je srovnatelná jako v jižní (resp. jihovýchodní) části. Podobně to lze říci o východní části plochy 162-P. Argument, že hloubka ploch 162-P a 163-P byla zvolena tak, aby umožnila vymezení smysluplných pozemků pro stanovený účel, zase pomíjí skutečnost, že v důsledku toho může být obtížné „smysluplně“ využít plochu 180-P (VS) v jižní části pozemku p. č. 982/64. Proč se odpůrkyně rozhodla upřednostnit „smysluplně“ vymezení pozemků pro plochy 162-P a 163-P, již z vyjádření zřejmé není. Konečně pokud odpůrkyně uvádí, že jižní hrana ploch 162-P a 163-P v rámci nejúžší části navazuje na „vybrané hrany pozemků“, již nevysvětluje, proč si vybrala zrovna tyto pozemky a hranu ploch nevedla např. právě po jižní hranici pozemku p. č. 982/64.

54. Druhý návrhový bod je důvodný.

Závěr a náklady řízení

55. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že územní plán je z hlediska vymezení plochy přestavby 163-P a plochy SC na pozemku p. č. 982/64 nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a proto jej prvním výrokem v této části zrušil [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dnem právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).
56. Ve zbývajících částech, tj. v rozsahu vymezení ploch 163-P a SC na pozemcích p. č. 982/10, p. č. st. 88/13 a p. č. st. 88/14, soud návrh jako nedůvodný druhým výrokem zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
57. Soud si je vědom toho, že při posouzení prvního návrhového bodu aproboval vymezení ploch 163-P a SC na pozemcích navrhovatelky, zatímco v rámci druhého návrhového bodu uzavřel, že vymezení těchto ploch na pozemku p. č. 982/64 je nepřezkoumatelné. Oba závěry však nejsou ve vzájemném rozporu. Soud přezkoumával územní plán v mezích návrhových bodů tak, jak byly formulovány. Prvním návrhovým bodem navrhovatelka brojila proti vymezení ploch 163-P a SC na svých pozemcích *obecně* – v této části soud shledal její námitky nedůvodnými. Naproti tomu druhým návrhovým bodem se bránila proti *konkrétnímu rozsahu* vymezení těchto ploch a ploch 180-P a VS (toliko) na pozemku p. č. 982/64. Tyto námitky soud nemohl vypořádat pro zjištěnou nepřezkoumatelnost

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

příslušné části územního plánu. Nemohl tedy ani posoudit, zda zásah odpůrkyně do vlastnického práva navrhovatelky při vymezení ploch 163-P a SC na pozemku p. č. 982/64 byl proporcionální (byla dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Proto soud v této části územní plán zrušil v souladu s tím, jak navrhovatelka požadovala (rozsahem a důvody návrhu je totiž soud vázán, § 101 odst. 1 s. ř. s.).

58. Z výše uvedeného pro odpůrkyni plyne, že důvodem zrušení vymezení ploch 163-P a SC na pozemku p. č. 982/64 není sama o sobě nepřipustnost vymezení ploch 163-P a SC na tomto pozemku. Jde jen o to, že nezdůvodnila, proč se uchýlila k vymezení těchto ploch v severní části pozemku, zatímco v jižní části vymezila plochy 180-P a VS právě v takovém rozsahu, jak učinila (včetně odpovědi na námitku, že takové vymezení znemožňuje smysluplné využití pozemku). Soud tedy nevyklučuje variantu, že při pořizování změny územního plánu v návaznosti na zrušující rozsudek (§ 55 odst. 3 stavebního zákona) odpůrkyně dospěje k závěru, že plochy 163-P a SC je třeba vymezit ve stejném rozsahu jako dosud, popř. i na celém pozemku p. č. 982/64. Jinými slovy soud nyní nezavazuje odpůrkyni, aby postupovala v duchu požadavku navrhovatelky a na celém či větší části pozemku p. č. 982/64 vymezila plochy 180-P a VS. Odpůrkyně má otevřenou celou paletu možností (od úplného vymezení ploch VS na tomto pozemku přes různé kombinace ploch VS a SC, po úplné vymezení ploch SC, úpravy regulativů ploch SC a VS či vymezení zcela odlišných ploch), včetně zachování dosavadního řešení. V každém případě však musí svůj postup řádně a přezkoumatelně odůvodnit, **vypořádat námitky navrhovatelky** a dodržet požadavek proporcionality zásahu do práv navrhovatelky (zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu).
59. O nákladech řízení soud rozhodl třetím výrokem v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Procesní úspěch obou účastnic byl ve věci srovnatelný, žádná z nich proto nemá právo na jejich náhradu.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 30. října 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.