



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelky: **Roth Czech s.r.o.**, se sídlem Třebařov 160, zast. Mgr. Richardem Novákem, advokátem, se sídlem Vodičkova 730/9, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Krasíkov**, se sídlem Krasíkov 64, Lanškroun, zast. JUDr. Stanislavou Peškarovou, advokátkou, se sídlem Havlíčkova 583, Lanškroun, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 10/21 – Územního plánu Krasíkov, vydaného usnesením zastupitelstva obce Krasíkov dne 24. 3. 2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 9. 2021, č. j. 52 A 50/2021-106,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Stanislavy Peškarové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odpůrkyně vydala dne 24. 3. 2021 opatření obecné povahy č. 10/21 – Územní plán Krasíkov (dále jen „Územní plán“). Jím byly veškeré pozemky (dva stavební pozemky se stavbami a pět dalších pozemků) v bývalém zemědělském areálu ve vlastnictví navrhovatelky zapsané na listu vlastnictví č. 246 v k. ú. Krasíkov (dále také jen „dotčené pozemky“), zařazeny do nově vytvořených ploch P3a,b s novým funkčním využitím VK – výroba a skladování. Předchozí funkční využití bylo – plochy výroby a podnikání (V). Šlo

tak o změnu spočívající v novém vymezení ploch P3a,b o výměře 0,22 ha a 0,23 ha, přičemž změna u výrobního areálu navrhovatelky spočívala v omezení pouze pro stavby pro účely skladování (hlavní využití), případně pro podnikatelskou činnost v oboru opravárenských služeb, drobné výroby a výrobních služeb (podmíněně přípustné využití). Tato využití podmínil Územní plán omezeními týkajícími se dopravní obsluhy a vlivu na okolí. Důvodem změny byla dle Územního plánu zejména ochrana veřejného zdraví, neboť u stávajícího provozu navrhovatelky neměla být dodržena jeho slučitelnost s funkcí bydlení, která je v řešeném území primární.

[2] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) zrušení Územního plánu.

[3] Navrhovatelka uvedla, že její připomínky a námitky odpůrkyně řádně nezohlednila, či že je neposoudila vůbec, nebo jen formalisticky. Eliminací stávajících ploch výroby a skladování z území obce a jejich přeměnou na plochy sloužící jen pro skladování došlo k porušení zásad územního plánování, neboť v zadání Územního plánu bylo stanoveno, že územní plán bude respektovat limity využití území. Zpracovatel Územního plánu se nesnažil o dialog s navrhovatelkou, pro kterou tak byl výsledný Územní plán překvapivý. V této souvislosti navrhovatelka namítla také podjatost vedení obce Krasíkov a Městského úřadu Lanškroun jako pořizovatele Územního plánu.

[4] Podle navrhovatelky se odpůrkyně prostřednictvím Územního plánu pokouší zvrátit účinky pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení ohledně budovy č. p. 147 (výrobní haly navrhovatelky), a tím jí omezit nebo dokonce znemožnit stávající výrobní činnost. K údajnému znečišťování ovzduší totiž dle navrhovatelky nedocházelo ani nedochází, což je zřejmé z výsledků kontrol k tomu příslušných státních orgánů. Na to navazující rozhodnutí o námitkách je tak založeno pouze na subjektivním vnímání podjatých osob. Proto navrhovatelka nevidí důvod pro omezování funkčního využití pozemků na ploše přestavby P3a,b, jak to předvídá Územní plán. Zdůvodnění, v čem má spočívat závažný veřejný zájem na omezení funkčního využití plochy přestavby P3a,b pak chybí i v samotném Územním plánu. Navrhovatelka ve spojení s tím rozporovala také omezení jejího vlastnického práva v důsledku omezení průjezdu nákladních automobilů, potažmo tahačů s přípojným vozidlem.

[5] Navrhovatelka namítla také nepřezkoumatelnost stanovení koeficientu zastavění. Není z něj totiž patrné, ve vztahu k jaké ploše je koeficient vypočítáván. Tento koeficient zastavění pro plochy výroby a skladování je nastaven diskriminačně. Další námitka se pak týkala účelovosti nově definované plochy přestavby Z4a pro novou zástavbu rodinných domů, neboť ta dle navrhovatelky není potřebná.

[6] Pro navrhovatelku představuje Územní plán značné omezení, přičemž po ní nelze spravedlivě žádat, aby tuto změnu strpěla. Odpůrkyně dle ní postupovala v rozporu se zásadami proporcionality a zdrženlivosti.

[7] Odpůrkyně považovala návrh za nedůvodný. Dle svého názoru se připomínkami a poté i námitkami navrhovatelky pečlivě zabývala a vypořádala je v odůvodnění Územního plánu. Výrobní činnost navrhovatelky (výroba sprchových vaniček), která byla příslušným rozhodnutím na dotčených pozemcích povolena, Územní plán ve stávajícím

pokračování

rozsahu zohlednil a respektoval. Návrh plochy přestavby P3a,b je odrazem toho, že rozvoj průmyslové výroby (chemický průmysl) je v dané lokalitě nevhodný. Plocha by měla být využívána pouze pro výrobu a skladování, jako tomu bylo do roku 2017, kdy nedocházelo k problémům se sousedním obytným územím. Podle zákona má odpůrkyně možnost, aby prostřednictvím územního plánu regulovala využívání svého území. Odpůrkyně také popsala technologii výroby sprchových vaniček u navrhovatelky, přičemž poukázala jak na stížnosti občanů na zápach z výroby, tak též na nutnost hasičského zásahu v důsledku úniku nebezpečných chemických látek z provozu navrhovatelky v červnu 2020. Uvedla, že zásadní roli v prevenci obtěžování zápachem plní již samotná fáze územního plánování. Možnost vymezení ploch přestavby v územním plánu plyne z § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Plocha přestavby byla rovněž zpracována v souladu s prioritami obsaženými v Politice územního rozvoje České republiky. Změna přípustného využití pozemků navrhovatelky byla řádně a dostatečně odůvodněna. Odpůrkyně odmítla i námitku systémové podjatosti vedení obce Krasíkov a Městského úřadu Lanškroun.

[8] V následné replice navrhovatelka zopakovala své přesvědčení o podjatosti odpůrkyně a Městského úřadu Lanškroun. Kolaudační souhlas pro výrobní halu byl vydán již v prosinci 2017, tedy ještě před návrhem Územního plánu. Navrhovatelka připomenula svou argumentaci k limitům využití území. Brojila proti regulaci příjezdu k jejímu areálu po místní účelové komunikaci, neboť taková regulace je diskriminační a protiústavní, jelikož cílí pouze na omezení příjezdu vozidel k areálu navrhovatelky. Omezení vjezdu kamionů k jejímu areálu představuje pro navrhovatelku zásadní zásah do vlastnického práva. Odpůrkyně také nevysvětlila, jak byla určena celková plocha regulovaného pozemku.

[9] Krajský soud po seznámení se s návrhem, vyjádřením odpůrkyně a replikou navrhovatelky návrh zamítl, a to rozsudkem uvedeným výše v záhlaví.

[10] Nepřílehavou shledal krajský soud námitku týkající se systémové podjatosti odpůrkyně (resp. „*vedení obce*“ Krasíkova) či Městského úřadu Lanškroun. V návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukázal na to, že v dané věci šlo o problematiku samostatné působnosti obce, přičemž v takové situaci nebylo možné o konceptu systémové podjatosti (zastupitelů obce) z logiky věci uvažovat.

[11] Krajský soud pak považoval vypořádání se s navrhovatelčinými námitkami a připomínkami za podrobné a přezkoumatelné, přičemž odkázal na příslušné části Územního plánu. Toto odůvodnění nadto považoval za obsahově správné. Odpůrkyně totiž vysvětlila, že rozvoj chemického průmyslu je v dotčeném území nevhodný. Přitom bylo vzato v potaz rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení Obecního úřadu Tatenice ze 4. 10. 2017, č. j. OUTA 788/2017 (dále jen „Územní rozhodnutí a stavební povolení“) na „*výrobu sprchových vaniček – stavební úpravy na st. p. č. 196*“. Tuto povolenou výrobu Územní plán zohlednil. V rámci vážení soukromých a veřejných zájmů může územní plán *pro futuro* vymezit plochy a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takové plochy. Je v tomto smyslu také dána široká diskrece obce v rámci práva na samosprávu, do kterého by měly soudy zasahovat jen zdrženlivě. Odpůrkyně tak legitimně zvažovala otázky veřejného zdraví a související okolnosti. Nebylo rozhodné, že

závod navrhovatelky dostál při odborném měření hygienickým limitům. Obyvatelé obce totiž mohli na základě svého subjektivního vnímání (zápachu z provozu navrhovatelky) iniciovat změnu v Územním plánu. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu bylo možné zohlednit nejen technické předpisy, ale i občanskoprávní úpravu sousedských práv.

[12] Krajský soud také zdůraznil, že územními plány nemohou být dotčena pravomocná územní (resp. stavební) rozhodnutí. Z Územního plánu plyne, že ten respektuje Územní rozhodnutí a stavební povolení. Přijetím Územního plánu nedochází k omezení dosavadního využití pozemků, neboť územní plány působí jen do budoucnosti. Zároveň však navrhovatelce nesvědčí právo na zachování obsahu dosavadního územního plánu. S ohledem na tyto skutečnosti Územní plán dodržel i princip proporcionality. Nelze se tak též ztotožnit s názorem navrhovatelky, že na ni Územní plán bude mít značný vliv.

[13] Za nedůvodné považoval krajský soud i námitky týkající se údajného omezení vlastnického práva navrhovatelky v důsledku omezení průjezdu nákladních automobilů, resp. tahačů s přípojným vozidlem. Zvolené dopravní řešení totiž dle krajského soudu odpovídá skutečnosti, že k areálu navrhovatelky vede komunikace obytným územím a bere také v potaz dopravně technický stav dotčené komunikace. Navíc úprava provozu v dotčeném území není bez dalšího cílem Územního plánu. Případné omezení dopravy v dotčeném území může být předmětem jiného opatření obecné povahy (patrně umístěním příslušné dopravní značky zakazující vjezd nákladním vozidlům nad určitou nosnost). Proti takovému případnému budoucímu opatření obecné povahy bude moci navrhovatelka brojit samostatnou žalobou. Územní plán však navrhovatelku nijak neomezuje, neboť dopravu v daném území na této úrovni přímo nereguluje.

[14] Podle krajského soudu bylo správné i vypořádání námitek týkajících se koeficientů zastavění. Odpůrkyně vzala řádně v potaz pouze pozemky, na nichž se nachází stavba, a nikoli pozemky ostatní (manipulační plochy). Ani tímto aspektem věci tak nedochází k omezení dosavadních výrobních činností a danou regulaci nelze shledat ani za jakkoli diskriminační.

[15] Pokud navrhovatelka namítala, že nově navržené území, resp. nově definovaná plocha přestavby Z4a pro novou zástavbu rodinných domů, není potřebná, dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatelka neuvedla, jakým způsobem tato skutečnost zasahuje přímo do jejích práv. Proto krajský soud považoval tuto námitku za jdoucí mimo relevantní rámec přezkumu celé věci.

[16] Krajský soud neprováděl důkaz některými listinami doloženými stranami. Týkalo se to zejména protokolů o kontrole a podobných podkladů, které dokládala navrhovatelka k tomu, že její provoz dodržuje hygienické a jiné limity. Dle soudu totiž neměly vypovídací hodnotu ve vztahu k projednávané věci. Jiné skutečnosti považoval soud za nesporné (např. to, že navrhovatelka disponuje řádným územním a stavebním rozhodnutím k dotčené stavbě).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[17] Nejvyšší správní soud poté ve věci obdržel kasační stížnost navrhovatelky (dále „stěžovatelka“). Ta ji opřela o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[18] Stěžovatelka především zdůraznila, že Územní plán zasáhl do jejího základního práva vlastnit majetek, práva podnikat, práva na spravedlivý proces a minimalizaci omezení

pokračování

základních práv a svobod. Zároveň stěžovatelka připomněla svou návrhovou argumentaci, dle níž Územní plán nerespektuje limity využití území a také pravomocná územní a stavební rozhodnutí. Také je dána systémová podjatost odpůrkyně a pořizovatele Územního plánu. Plocha přestavby Z4a, nacházející se v bezprostřední blízkosti plochy přestavby P3a,b, není potřebná a zároveň souvisí s eliminací výrobního závodu stěžovatelky. Navíc žádná kontrola neshledala porušení limitů pro znečišťující látky či skupinu látek obtěžujících zápachem; stížnosti obyvatel obce v tomto smyslu byly nedůvodné. Proto není přiléhavé tvrzení odpůrkyně o ochraně veřejného zdraví, jímž byla napadená regulace odůvodněna. V této souvislosti nebyl dodržen ani princip proporcionality, což nachází svůj odraz také v diskriminační regulaci příjezdu k areálu stěžovatelky. Diskriminační je také stanovený koeficient zastavění.

[19] Pokud jde o samotný napadený rozsudek krajského soudu, vytýká mu stěžovatelka v první řadě to, že nekriticky přebírá „*skutkovou podstatu*“, kterou odpůrkyně zahrнула do Územního plánu, a také důvody prezentované odpůrkyní. Nesprávné je v tomto smyslu konstatování odpůrkyně, že stěžovatelka provozuje ve svém závodu chemickou výrobu, což ovšem krajský soud bez dalšího převzal. Nesprávné je také konstatování krajského soudu, že Územní plán v dotčené ploše umožňuje řemeslnou výrobu. Ten totiž v ploše P3a,b umožňuje jen skladování a opačné tvrzení krajského soudu je opět jen převzetím konstatace odpůrkyně. V tomto smyslu krajský soud též bez kritického zhodnocení přejal názor, že dochází k obtěžování obyvatel obce zápachem. Skutečným stavem věci, který vychází z odborných podkladů, se krajský soud nezabýval, resp. důkazy v tomto směru navržené odmítl provést. Rozsudek je tak postaven na presumpci viny stěžovatelky, že její výrobní závod je zdrojem obtěžujícího zápachu. Nelze tak hovořit o nestranném a nezávislém posouzení věci, kterého se stěžovatelka po krajském soudu domáhala.

[20] Obecně lze souhlasit s názorem krajského soudu, že územní plán může toliko do budoucna vymezit plochy a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným než dosavadním způsobem. Daný Územní plán (a tedy i rozsudek krajského soudu) je však v rozporu s tímto názorem, neboť z něj není nikde patrné, že by respektoval ve stávajícím rozsahu výrobu sprchových vaniček dle Územního rozhodnutí a stavebního povolení, resp. dle kolaudačního souhlasu vydaného Obecním úřadem Tatenice jako stavením úřadem dne 18. 12. 2017 pod č. j. OUTA 986/2017 (dále jen „Kolaudační souhlas“). V tomto smyslu Územní plán mění funkční vymezení Plochy přestavby P3a,b na plochy určené výhradně pro skladování a nikde neobsahuje dovětek, že tím není dotčeno Územní rozhodnutí a stavební povolení a Kolaudační souhlas. Nelze tedy hovořit ani o tom, že by Územní plán respektoval limity využití území či platný a účinný stav v území stabilizovaných nemovitostí a práva a povinnosti na nich váznoucí. Judikatura, kterou k dané věci citoval krajský soud, nebyla přiléhavá. Právně nejistá pozice, v níž se stěžovatelka v důsledku výše popsaného ocitá, tak je v rozporu s principy proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahu. Územní plán tak např. znemožňuje zásadnější rekonstrukci stavby, aby v ní mohla stěžovatelka pokračovat v povolené činnosti, což povede k tomu, že bude „odsouzena“ k tomu, aby příslušnou činnost provozovala až do doby, než se „stavba zborší“. Krajský soud také přehlíží to, že stěžovatelka s důvěrou v pravomocná povolení investovala nemalé finanční prostředky, přičemž příslušné funkční využití pro průmyslovou výrobu Územní plán do budoucna znemožnil. To vede k poklesu

aktuální tržní ceny, snížení hodnoty a takový zásah se tedy blíží, bez jakékoli náhrady, vyvlastnění. Likvidační účinek, který stěžovatelka zdůrazňovala, se týká i toho, jak se ke změně zavedené Územním plánem postaví úvěrující banka. Odpůrkyně navíc obchází příslušnou občanskoprávní a jinou regulaci a zneužívá právo, pokud stěžovatelku prostě označí za zdroj imisí a na základě toho nástroji územního plánování zreguluje její činnost; v jiném typu řízení by oprávněnost svých tvrzení neprokázala.

[21] Stěžovatelka dále opakuje, že vznik Plochy přestavby Z4a není důvodný, neboť v obci není taková potřeba zastavitelných ploch, přičemž v tom lze také seznat rozpor s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Údajné produkování zápachu je přitom zřejmě zástupným důvodem pro to, aby v bezprostřední blízkosti s areálem stěžovatelky mohla být zřízena právě plocha Z4a.

[22] Stěžovatelka také nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se v dané věci neuplatnil institut systémové podjatosti.

[23] Co se týká regulace a omezení dopravy v dotčeném území, není stěžovatelce zřejmé, jakou povahu a smysl tedy dle krajského soudu má mít daný regulativ. Je dle stěžovatelky otázkou, proč je vůbec uveden v Územním plánu, když nemá nikoho omezovat, resp. zda je vůbec možné v Územním plánu takovou úpravu přijmout. Dle dosavadního územního plánu přitom příjezd v provozu stěžovatelky nebyl nijak regulován; je diskriminační, pokud se daná úprava týká jen stěžovatelky, a nikoli také jiných subjektů, které mohou v místě projíždět bez omezení. Zvolené dopravní řešení také není nijak proporcionální.

[24] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, neboť napadený rozsudek netrpí vytýkanými vadami. Se všemi relevantními otázkami se krajský soud řádně vypořádal.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost **není důvodná**.

III.1 Námitka nepřezkoumatelnosti

[27] Stěžovatelka uplatnila mj. námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Námitkou nepřezkoumatelnosti se kasační soud zabýval jako první, neboť z věcného hlediska je možné se věnovat pouze přezkumu rozhodnutí, které vůbec přezkoumatelné je.

[28] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu z 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, z 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a z 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky NSS z 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, z 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, z 1. 6. 2005,

pokračování

č. j. 2 Azs 391/2004-62, a z 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními (návrhovými) body a k nim se vztahující žalobní (návrhovou) argumentací. Nepřezkoumatelnost se přitom může týkat i jen části napadeného rozsudku, přičemž vypořádání žalobních námitek může být i implicitní.

[29] Napadený rozsudek přitom je přezkoumatelný. K jednotlivým námitkám se krajský soud vyjádřil většinou výslovně, a to podrobně, popřípadě lze na základě ucelené argumentační linie dovodit, že se k některým námitkám vyslovil přinejmenším implicitně. Správní orgány a soudy přitom nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. nálezn z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS z 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo z 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

[30] Zároveň na tomto místě kasační soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. rozsudek NSS z 11. 10. 2017, č. j. 3 As 292/2016-67), ani nespočívá v tom, že soud rozhodne jinak, než jak si účastník řízení představuje.

[31] Pokud v daném případě stěžovatelka namítá, že se soud „*nekriticky*“ přiklonil k argumentaci odpůrkyně, jde v kontextu posuzované věci spíše o polemiku s věcným vypořádáním návrhových námitek, než o problematiku nepřezkoumatelnosti.

III.2 Věcné posouzení závěrů krajského soudu

[32] Jádrem sporu v daném případě představuje nesouhlas stěžovatelky s tím, že v Územním plánu byly dotčené pozemky zařazeny do nově vytvořených ploch P3a,b s novým funkčním využitím „VK – výroba a skladování“, přičemž předchozí funkční využití (dle dosavadního územního plánu) bylo „*plochy výroby a podnikání (V)*“ (odpůrkyně v této souvislosti tvrdila, že plocha byla využívána pro „*chemický průmysl*“, což stěžovatelka považovala za zavádějící). S tím souvisí námitky týkající se podmínek využití daných ploch.

[33] Pro lepší ilustraci předmětu pře uvádí kasační soud citaci relevantní části Územního plánu, která vymezuje „*plochy výroby a skladování*“, přičemž cituje toliko ty části, kterých se týká kasační argumentace (zvýraznění a podtržení je původní):

„4.A – VÝROBA A SKLADOVÁNÍ – PLOCHY SKLADOVÁNÍ – VK

Hlavní využití:

- stavby pro skladování

- skladování výrobků a materiálů na volném prostranství

Podmínka: vzhledem k poloze areálu u místní a účelové komunikace budou pro zavážení do areálu využívána pouze nákladní vozidla ne kamiony (tzn. tabače s připojným vozidlem).

[...]

Podmíněně přípustné využití:

- stavby pro podnikatelskou činnost v oboru opravárenských služeb, drobné výroby a výrobních služeb.

Podmínka:

- realizací ani provozem pozemků, staveb a zařízení nesmí dojít k narušení kvality užívání okolních staveb pro bydlení, zejména z hlediska hladiny hluku, vibrací, čistoty ovzduší, vod a půdy, emisí prachu a pachů, snížení oslunění obytných místností

- realizací ani provozem pozemků, staveb a zařízení nesmí dojít k podstatnému zvýšení dopravní zátěže v předmětném území (více jak 10 vozidel denně).

[...]

Podmínky prostorové regulace:

- výšková regulace – dle technologické potřeby, nepřipouští se vytváření stavební dominanty v území;

- intenzita využití pozemků - koeficient zastavění – maximálně 45%;

- intenzita využití pozemků - koeficient zeleně – minimálně 20%.“

[34] Jednotlivými dílčími aspekty této regulace se bude kasační soud věnovat níže. Zde však z celkového hlediska uvádí, že důvody pro ni z obecného – „zastřešujícího“ – hlediska vyplývají zejména z podrobného (a nikoli jen formálního) vypořádání stěžovatelčiných námitek a připomínek (viz s. 133 až 183 a s. 192 až 197 textové části Územního plánu, jak na ně odkazoval již krajský soud). V návaznosti na předcházející části odůvodnění tak odpůrkyně především na s. 177 a násl. textové části Územního plánu deklarovala, jaká je povaha obce Krasíkov a jaký je do budoucna zájem na její podobě. V tomto smyslu v celkovém kontextu věci uvedla, že prioritou je „[z]ajistit v území podmínky pro kvalitní venkovské bydlení“, přičemž činnost stěžovatelky tomuto cíli neodpovídá (nakládání s toxickými a karcinogenními látkami při výrobě) a ani obci na druhou stranu nepřináší benefity spočívající např. v podstatném zvýšení zaměstnanosti apod. Ani z urbanistického hlediska není na rozvoji lehkého průmyslu v obci zájem. Toto odůvodnění, v podrobnostech opřené o parciální důvody týkající se zápachu z provozu stěžovatelky, popř. dalších jevů, představovalo jakýsi leitmotiv celé úpravy, kterou nyní stěžovatelka napadá.

[35] Ke shora uvedenému „faktickému“ kontextu věci dodává kasační soud i to, v jakém rámci probíhá soudní přezkum opatření obecné povahy např. v podobě územních plánů. Krajský soud tak zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu zohledňoval významný důraz na poměrně širokou autonomii obce při řešení otázek územního plánování, která vyvěrá z ústavně zaručeného práva na samosprávu. V potaz je přitom třeba vzít § 18 stavebního zákona, na který se odpůrkyně při vypořádání námitek výslovně odvolávala. Dle něj má územní plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování má chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační

pokračování

hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

[36] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje např. na svůj rozsudek z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, dle kterého v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

[37] Krajský soud postupoval i v intencích další judikatury Nejvyššího správního soudu. Dle ní úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS z 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Také z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, plyne, že správní soudy nejsou oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality. Ačkoli tedy výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí podle kasačního soudu vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými i soukromými zájmy, není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového řešení nevyjadřuje.

[38] Podobné se týká též požadavků na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu: *„Požadavky vznášené správními soudy vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; zároveň takový postup představuje porušení čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy; v podrobnostech viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbUS 291“* (rozsudek NSS z 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, bod 38).

[39] Taktéž je třeba připomenout, že jakkoli je proces územního plánování postaven na principu kontinuity, současně se uplatňuje protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž umožňuje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Vlastníci pozemků, tedy ani stěžovatelka, nemají právo na zachování jejich dosavadního využití. Vlastník pozemků také nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. například rozsudky NSS z 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, z 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, či z 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38).

[40] Jak již bylo řečeno, premisy zmíněné v bodech [35] až [39] tohoto rozsudku krajský soud plně respektoval. Dále také zcela správně zdůraznil závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil např. v bodě 47 rozsudku z 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49, a to sice, že *„přijetím územního plánu bez dalšího nedochází k omezení dosavadního faktického užívání pozemků. Územní plán totiž nemění stávající využití území ani neukládá povinnost k jeho změně, ale pouze stanoví limity budoucích změn v jeho využití, přičemž tyto limity se mohou projevit až v navazujícím územním rozhodnutí. Pravomocná územní rozhodnutí nemohou být přijetím nového územního plánu dotčena [...]. Přijetí nového územního plánu tedy nemůže mít vliv na již vydaná pravomocná územní rozhodnutí [...]“*.

[41] Právě skutečnost uvedenou v předchozím odstavci považuje Nejvyšší správní soud v souvislostech nynějšího sporu za zcela klíčovou, přičemž za podobou tohoto sporu může do jisté míry stát „nedocenění“ konstatovaných závěrů, a to zejména ze strany stěžovatelky. Stěžovatelka totiž úpravě přijaté Územním plánem přisuzuje větší význam, než ve skutečnosti má. Jelikož nelze vyloučit, že tak svým způsobem činí i odpůrkyně, považuje kasační soud za důležité vyjasnit právě to, jaký význam má Územní plán ve vztahu k dosavadním pravomocným rozhodnutím či jiným aktům a pravomocně povoleným činnostem. V posuzované věci jde zejména o Územní rozhodnutí a stavební povolení a Kolaudační souhlas.

[42] Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že změna ve způsobu využití pozemků, která je důsledkem přijetí nového územního plánu, nemá žádný vliv na již pravomocná územní rozhodnutí. Takovou změnou, vyvolanou přijetím nového územního plánu (či změnou územního plánu), se tedy nic nemění na pravomocných územních rozhodnutích (viz např. rozsudek NSS z 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, bod 35). V rozsudku z 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50, bodu 28, k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že *„[ú]zemně plánovací dokumentace nemůže působit retroaktivně a nemůže derogovat účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí jsou totiž platná, nepozbudou-li platnosti ve smyslu § 93 stavebního zákona, nebo nebudou-li změněna nebo*

pokračování

*zrušena postupem dle § 94 stavebního zákona. Pokud tedy dojde po vydání územního rozhodnutí ke změně územního plánu, subjekt má nadále právo na provedení té stavby, která byla umístěna pravomocným územním rozhodnutím“. To pak platí nejen pro „provedení“ stavby dle územního rozhodnutí, ale také pro její další existenci, pokud taková stavba již stojí, a pokračování v jejím užívání v souladu s vydanými rozhodnutími. Veškerá rozhodnutí správních orgánů, která již nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena (či relevantně změněna), požívají presumpce zákonnosti a správnosti a jsou dle § 73 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) závazná pro všechny správní orgány. Nový územní plán tak skutečně může působit jen do budoucnosti (*pro futuro*) jako podklad pro až další rozhodování v území (srov. rozsudek NSS z 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, č. 2353/2011 Sb. NSS).*

[43] Ke stěžovatelským námitkám, v nichž jsou vyjádřeny obavy o další osud povolených staveb, a to také s přihlédnutím k tomu, že v Územním plánu nebyla výslovně řešena otázka Územního rozhodnutí a stavebního povolení a Kolaudačního souhlasu (a taktéž dalšího užívání příslušných staveb), lze v návaznosti na již uvedené odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, bod 38, dle kterého *„územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“* Další existenci povolených staveb stěžovatelky, přestože se k nim Územní plán nevyjádřil tak jednoznačně, jak stěžovatelka požadovala, proto Územní plán dále nijak nebrání a také nijak nebrání dalšímu provozování povolených (podnikatelských) činností. Co se týká jiných možných budoucích podnikatelských činností, nelze pak shledat nic závadného na tom, pokud krajský soud uvedl, že se může jednat také o řemeslnou výrobu. Tento pojem sice není výslovně uveden v dotčené části Územního plánu, věcně se však může jednat o činnosti popsané jako „opravárenské služby“, „drobná výroba“ a „výrobní služby“, přičemž definici těchto termínů obsahuje textová část Územního plánu na s. 42 až 44 (bod „6.3 Výklad použitých pojmů“).

[44] Jasně pak shora uvedené plyne také z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68. V jeho bodě 25 kasační soud uvedl, že nová úprava dle nového územního plánu *„neznamená, jak se snaží tvrdit stěžovatel, že by byl novým ÚP jakkoli nucen k demolici stávajícího rodinného domu, případně k jeho přestavbě tak, aby vyhovoval nové územní regulaci ploch rekreace, či že by dům nemohl využívat k trvalému*

bydlení. Jak uvádí odpůrkyně a konstatoval i krajský soud, i nový ÚP umožňuje kontinuální využití již existující stavby, neboť stanoví podmínky pro využití území do budoucna. Pokud totiž rodinný dům stěžovatele doposud v souladu s právem sloužil k trvalému bydlení, pak ani nově nastolená regulace obsažená v novém ÚP na této skutečnosti nic nemění [...]. Nemůže-li totiž územně plánovací dokumentace působit retroaktivně a tím zrušit či omezit účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS z 25. 6. 2014, čj. 8 AOs 4/2013-50, body 28 a 29), tím spíše (argumentem od menšího k většímu) nemůže nový ÚP žádným způsobem zasáhnout do již existujícího stavu, tj. omezit či znemožnit možnost užívání rodinného domu k trvalému bydlení. Nový ÚP představuje závazný podklad „pouze“ pro budoucí rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a rozsudek NSS z 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010-65, č. 2353/2011 Sb. NSS).“ To, co Nejvyšší správní soud uvedl v citovaném rozsudku k dotčené stavbě rodinného domu, platí analogicky i pro povolené stěžovatelčiny stavby.

[45] Ve světle výše uvedeného tak „blednou“ některé námitky, které stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti, resp. uvádí, že je nedostatečně vyhodnotil krajský soud. Ten naopak při hodnocení věci, byť v některých ohledech implicitně, vycházel ze správných premis a kontextu. Při zachování dosavadní podnikatelské činnosti stěžovatelky a při možnosti dalšího pokračování v povoleném užívání staveb nebylo možné hovořit o tak dramatickém zásahu např. do vlastnického práva, jak jej líčí stěžovatelka. Jednoznačně pak nelze uvažovat o tom, že by změny vyvolané Územním plánem měly až intenzitu vyvlastnění, jak popisuje stěžovatelka. Co se týká dotčení užívání staveb, vlastnického práva či práva na podnikání, má toto pouze tu podobu, že jej modifikuje až pro případ, že by stěžovatelka měla v úmyslu stavby rozšiřovat, zvětšovat rozsah či měnit povahu svého podnikání apod. Stěžovatelka však ani žádný takový záměr, kterému by měla úprava dle Územního plánu stát v cestě, který by byl v nějaké významné fázi rozpracovanosti, podléhal stávajícím rozhodovacím či povolovacím procesům, a o jehož proveditelnosti by stěžovatelka byla orgány veřejné moci utvrzována apod. (a docházelo tak narušování legitimní očekávání), neuvádí (srov. rozsudek NSS z 10. 2. 2022, č. j. 3 As 225/201937, bod 41). Za takové situace nelze hovořit o zásahu do jejích práv v té podobě, jak uvádí (srov. přiměřeně body 46 a násl. rozsudku NSS z 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49).

[46] Územní plán pro stěžovatelku také neznamená, že by nemohla stávající stavby udržovat. Možnost údržby povolených staveb zůstává plně zachována. Omezení by se ve smyslu Územního plánu týkalo až budoucích zásahů např. do vnějšího půdorysného či výškového ohraničení staveb. K typově podobné situaci se Nejvyšší správní soud v minulosti již také vyjadřoval. V tomto směru tak kasační soud odkazuje např. na svůj rozsudek z 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68, dle jehož bodu 26 „nový ÚP bez dalšího nebrání jakékoli úpravě, opravě či údržbě dotčené nemovitosti, jak namítal stěžovatel. Zásahy do vnějšího půdorysného či výškového ohraničení stavby, tj. laicky řečeno její zvětšení, či jiné obdobné stavební úpravy, jež stavební zákon označuje jako změny dokončené stavby (§ 2 odst. 5), však již, slovy krajského soudu, „musí respektovat nově nastolený právní stav a významným způsobem nenarušovat charakter přírodních ploch, neboť v opačném případě by již narážely na legitimní záměr obce, kterým je charakter stávajících ploch rekreace zachovat“ [...]. V opačném případě by územní regulace ploch rekreace nevedla

pokračování

k uvedenému zamýšlenému cíli. Takové omezení vlastnického práva nelze s ohledem na okolnosti dané věci považovat za neproporcionální.“

[47] Na zmínku o proporcionalitě zásahu uvedenou v citaci v předchozím odstavci lze obdobně navázat i nyní. Pokud tedy úprava dle Územního plánu nenarušuje stávající využívání dotčených pozemků a staveb, pokračování v povolené podnikatelské činnosti a ani nenarušuje možnost údržby staveb, byla v celkovém kontextu věci zachována proporcionalita zásahu do práv stěžovatelky. Přitom je třeba vzít v potaz právě – již výše opakovaně zmiňovaný – fakt široké diskrece obce v rámci procesu územního plánování, který je v daném případě opřen o jasně deklarovaný zájem na budoucí podobě obce (omezování lehkého průmyslu, rozvoj funkce bydlení apod.).

[48] Ke shora uvedenému je však dlužno dodat některé dovětky týkající se jednotlivých dílčích aspektů regulace provedené Územním plánem, které stěžovatelka zpochybňuje. V té souvislosti pak nelze vyloučit ani to, že sama odpůrkyně se domnívá, že jí vytvořený rámec úpravy území je širší, než jak tomu je ve skutečnosti.

[49] Předně se např. úprava dopravní obsluhy dotčeného areálu („zákaz“ zavážení kamiony, tedy tahací s přípojným vozidlem) opět týká až budoucího rozhodování a budoucích záměrů, nikoli současného stavu areálu a povolených činností (to stejné platí také pro další podmínky, které stěžovatelka rozporuje – vliv na okolí imisemi či omezení počtu obsluhovaných vozidel za den). Nadto krajský soud správně poznamenal dvojí: úprava provozu v dotčeném území není bez dalšího cílem Územního plánu a samotné omezení dopravy v místě může být předmětem jiného opatření obecné povahy (dopravní značky). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že obce skutečně mohou do jisté míry v územních plánech řešit otázky dopravní obslužnosti (např. jako aspekt dopravní infrastruktury). V případech podobných tomu nyní posuzovanému se však jedná spíše o „reflex“ toho, jak má být území využíváno (např. zabránění vzniku velkých logistických center v sobě přirozeně nese i zmírnění „nebezpečí“ nárůstu nákladní dopravy), přičemž sám územní plán otázky jako je „zákaz vjezdu“ apod. řešit nemůže (tedy kromě toho, že se Územní plán nyní týká až budoucího využití území, nemůže přímo zakládat povinnosti týkající se příjezdu k areálu ani stěžovatelce, ani nikomu jinému, což také vede k závěru o tom, že její práva nejsou neproporcionálně dotčena). Ostatně obdobnou problematikou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku z 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, v němž aproboval úpravu dle územního plánu, která za nepřipustné využití území považovala využití „výroba, skladování a logistická činnost vyžadující dopravní obsluhu vozidly nad 6 t celkové hmotnosti“ (viz také navazující rozsudek NSS z 29. 11. 2023, č. j. 5 As 10/2023-48).

[50] To, co v předchozím bodě uvedl kasační soud k otázce povahy vozidel, která mohou dotčené pozemky a stavby obsluhovat, se týká rovněž zpochybňované podmínky spočívající v omezení počtu takových vozidel za den.

[51] Podobně nebyl důvod Územní plán (či jeho vymezenou část) rušit z důvodu, že stanovil podmínku spočívající, zjednodušeně řečeno, v tom, že „realizací ani provozem pozemků, staveb a zřízení“ nesmí docházet k imisím, které budou narušovat kvalitu užívání okolních staveb pro bydlení (blíže citace Územního plánu v bodě [33] tohoto rozsudku). Opět se jedná obdobnou problematiku, jakou již Nejvyšší správní soud řešil, přičemž dospěl k závěru, že taková úprava je spíše nadbytečná a bez normativního vlivu, avšak

nemá vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Konkrétně šlo znovu o rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, kde v souvislosti s užitím termínu „pohoda bydlení“ (který v podmínkách přezkoumávaného územního plánu řešil podobné „imise“ a jejich vliv na okolí, jako nyní posuzovaný Územní plán), uvedl v bodě 35, že *„[p]okud jde o doplnění regulativu hlavního využití ploch VL o pojem pohoda bydlení, je třeba připomenout, že tento pojem je navázán na nezhoršení hladiny hluku, exhalací či vibrací v daném místě, a ve své podstatě tak představuje pouze obecný odkaz na využití území při zohlednění dílčích složek životního prostředí (ovzduší a další). Takový odkaz nemá sám o sobě normativní vliv a je spíše nadbytečný, nikoli však nepřijatelný, protože by jím stěžovatelka vykročila mimo svoji věcnou působnost. Ta pro případy stanovení funkčního využití konkrétních ploch v územním plánu není nijak zásadně konkretizována ani omezena, jak bylo vysvětleno výše s odkazem na přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.“*

[52] S ohledem na závěry uvedené v bodě [51] konstatuje kasační soud, že stěžovatelkou zpochybňovaná úprava „imisí“ nepředstavuje nezákonný (neproporcionální) zásah do jejích práv. V této souvislosti pro ni jsou stále rozhodné podmínky stanovené veřejnoprávními předpisy pro otázky znečišťování ovzduší apod. (eventuálně rozhodnutí civilního soudu o případné – „sousedské“ – občanskoprávní žalobě).

[53] Proto je také nadbytečná další polemika o tom, zda je činnost stěžovatelky zdrojem obtěžujícího zápachu či jiných rušivých vlivů. Z téhož důvodu pak nelze krajskému soudu vytýkat, že neprovedl důkazy, které v tomto smyslu stěžovatelka navrhovala – úřední zjištění o jednotlivých kontrolách neměla v daném kontextu relevanci pro posouzení věci. Taktéž není rozhodné, zda se v případě stěžovatelčiny činnosti jedná či nejedná o „chemický průmysl“ (bez ohledu na to, že s chemickými látkami při svém provozu bezpochyby nakládá), což souviselo jak s otázkami obtěžování zápachem, tak obecně s tím, jaký byl obsah dřívějšího územního plánu a zda povaha stěžovatelčiny činnosti zakládá důvody pro odlišnou úpravu dle Územního plánu. Jak již totiž bylo řečeno, klíčovým bylo politické rozhodnutí obce o budoucí podobě a využití jejího území, které bylo dostatečně odůvodněno a podloženo, přičemž s ohledem na již popisované okolnosti věci nepředstavuje neproporcionální (či dokonce excesivní) zásah do stěžovatelčiných práv. V těchto celkových souvislostech pak ob stojí i závěr krajského soudu, že se vymezení plochy Z4 nedotýká stěžovatelčiných práv.

[54] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledává za důvodné ani námitky týkající se diskriminace stěžovatelky. Stěžovatelka totiž nikde neuvádí konkrétní příklad určitého porovnatelného subjektu, ve srovnání s nímž by s ní bylo bezdůvodně zacházeno odlišně.

[55] Stěžovatelka v návrhu uplatnila také námitku týkající se systémové podjatosti v procesu přijímání Územního plánu. V tomto směru kasační soud konstatuje, že na tu krajský soud v bodě 21 svého rozsudku adekvátně reagoval odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63, č. 3883/2009 Sb. NSS. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti tuto námitku opakuje, je třeba říci, že námitka je na samé hranici přípustnosti, neboť jen velice „slabě“ reaguje na rozsudek krajského soudu. Přitom námitka, která nezpochybňuje rozhodovací důvody krajského soudu je v zásadě nepřijatelná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny

pokračování

v § 103 (srov. např. usnesení NSS z 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, bod 12).

[56] Pouze pro úplnost tak Nejvyšší správní soud dodává, že ve světle stručné stížnostní námitky nespaturuje důvod odlišovat se od vzpomínaného rozsudku č. j. 2 As 151/2018-63, přiměřeně použitelného i na stávající věc, dle kterého posuzovat tzv. systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků územně samosprávného celku (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS z 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti (čímž ale není dotčeno posuzování konkrétní úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu). V bodech 29 a 30 daného rozsudku Nejvyšší správní soud rozvedl, že podstatné je, *„že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů. Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy (včetně obecního či krajského úřadu) jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické. Oproti výše řečenému v případě výkonu přenesené působnosti je zde naopak třeba klást zvýšený důraz právě na nezasahování do práva samosprávy na její autonomii; politická či mediální zainteresovanost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti. Existuje zde zásadní vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem, neboť to má být právě a jenom onen samosprávný celek, který rozhoduje o záležitostech týkajících se jeho vlastních zájmů, pakliže nejsou zákonem výslovně svěřeny jinému subjektu nebo se nejedná o přenesenou působnost.“* V podrobnostech týkajících se nynější věci kasační soud opět odkazuje na bod 21 rozsudku krajského soudu, v němž se krajský soud vyjádřil ke konkrétním okolnostem věci, přičemž stěžovatelka tyto nijak relevantně nezpochybňuje.

[57] Je pak otázkou, zda stěžovatelka vůbec v kasační stížnosti uplatňuje námitku týkající se koeficientu zastavení. Tu totiž v kasační stížnosti uvádí toliko v rekapitulační části, v níž prakticky doslovně opakuje návrhovou argumentaci (část III.f kasační stížnosti). V rámci vlastních kasačních námitek však již není uvedena (část IV. kasační stížnosti). Soud tak konstatuje, že i kdyby danou námitku stěžovatelka uplatňovala, bylo by třeba ji považovat za nepřipustnou, neboť nepředstavuje jakoukoli reakci na rozsudek krajského soudu a opětovně míří „toliko“ proti samotnému územnímu plánu, nikoli proti rozsudku krajského soudu (srov. bod [55] výše).

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že odpůrkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně

vynaložila, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Při rozhodování o nákladech řízení vycházel soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle jehož bodu 29 žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Jelikož odpůrkyně je malou obcí bez příslušného odborného personálu, přiznal jí soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.

[60] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti v celkové výši 3.400,-Kč tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za jeden úkon právní služby za 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za daný úkon právní služby 300 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu