



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

navrhovatele: **Ridera Bohemia a.s.**, IČO: 268 47 833
sídlem 28. října 2092/216, Mariánské Hory, 709 00 Ostrava
zastoupen advokátem Mgr. Janem Kubicou
sídlem Nad Porubkou 2355, Poruba, 708 00 Ostrava

proti
odpůrkyni: **obec Malé Březno**
sídlem Malé Březno 1, 434 01 Most
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Milanem Fricem, LL.M.
sídlem Mostecká 169, 434 01 Most

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Malé Březno, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Malé Březno ze dne 21. 12. 2023, č. 3/10/2023

takto:

- I. Územní plán Malé Březno, vydaný usnesením Zastupitelstva obce Malé Březno ze dne 21. 12. 2023, č. 3/10/2023, **se** v částech, jimiž byly vymezeny plochy P7-ZX a VA2 s možností vyvlastnění a podmínění rozhodování o změnách v území těchto ploch vypracováním územní studie, **zrušuje**, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku **se** návrh **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

1. Navrhovatel se v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení části Územního plánu Malé Březno, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Malé Březno dne 21. 12. 2023, pod č. 3/10/2023, (dále též jen „OOP“ nebo „územní plán“), a to v rozsahu vymezení ploch označených P6-VL a P7-ZX, vymezení plochy označené VA2 s možností vyvlastnění a podmínění rozhodování o změnách v území ploch označených P6-VL, P7-ZX a VA2 vypracováním územní studie. Navrhovatel rovněž požadoval, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Návrh

2. V podaném návrhu navrhovatel nejprve uvedl, že je výlučným vlastníkem pozemků zapsaných na listu vlastnictví XA pro k. ú. X, obec Malé Březno, které tvoří celistvou plochu průmyslového areálu již zaniklé společnosti DOMES BYLANY s.r.o., který má více než 30letou historii (dále jen „areál“). Areál je po celou dobu dosud aktivně užíván pro podnikání. Navrhovatel užívá areál pro svou podnikatelskou činnost spočívající zejména v recyklaci stavebních a demoličních odpadů a kameniva, v dopravě, skladování a dalším prodeji paliva a jiných materiálů a dalších činnostech souvisejících a navazujících na tyto základní podnikatelské aktivity navrhovatele (např. skladování materiálu, balení materiálu aj.). V areálu se nachází i dvě stacionární zařízení navrhovatele pro nakládání s odpady schválená Krajským úřadem Ústeckého kraje, přičemž jedno slouží pro sběr odpadů, druhé k následné recyklaci odpadů. Areál současně užívají také třetí osoby, a to primárně pro své podnikatelské účely – logistika, expedice, skladovací prostory, sběrna kovu, kovošrot apod. Areál má strategické umístění, neboť je umístěn mimo obytnou část obce Malé Březno. Má bezkonkurenční dopravní napojení, které zajišťuje, že obydlená část obce není podnikatelskou činností v areálu žádným způsobem ovlivněna, a dále se v severní části areálu nachází využívaná železniční vlečka, která má významný logistický a expediční potenciál pro danou oblast, když umožňuje překládku zboží a materiálu mezi dvěma druhy dopravy, tj. z dopravy železniční na silniční a naopak. Navrhovatel zdůraznil, že dle předcházejícího územního plánu tvořily celý areál výhradně plochy výroby. Navrhovatel má zájem areál zmodernizovat a dále v něm aktivně rozvíjet podnikatelskou činnost, přičemž při zjišťování možností ohledně dalšího územního rozvoje areálu zjistil, že dne 17. 1. 2024 nabyl účinnosti územní plán, který modernizaci a rozvoj areálu dočasně zcela znemožňuje a do budoucna jej zásadním způsobem omezuje.
3. Navrhovatel poukázal na to, že územní plán bez bližšího odůvodnění rozděluje celistvý a dosud plně funkční areál na tři samostatné části, které mají mít do budoucna rozdílné určení, které není navzájem kompatibilní a na sebe navazující, a to na jižní část areálu, střední část areálu a severní část areálu. Pokud jde o jižní část areálu, pak nemá navrhovatel k vymezení plochy v této části (VL-plocha výroby a skladování, výroba lehká) žádných připomínek. Ve střední části areálu nově územní plán vymezuje plochu zeleně jiné, tj. ZX (pozn. soudu: územní plán v grafické i textové části, jakož i jeho odůvodnění označuje tuto plochu, tzn. ZX jako plochu „zeleň areálová“. Proto bude soud používat v dalším textu odůvodnění tohoto rozsudku tento správný pojem), a tutéž plochu současně vymezuje jako plochu přestavby (P7-ZX) a plochu pro asanaci (VA2), a to s možností vyvlastnění. V severní části areálu územní plán navazuje na předchozí územní plán, když zde vymezuje stejně jako v jižní části; plochu výroby lehké (VL), současně však tutéž plochu vymezuje jako plochu přestavby (P6-VL). Územní plán dále stanovil, že rozhodování o změně v území v plochách přestavby P7-ZX a P6-VL je podmíněno zpracováním územní studie, pro jejíž zpracování stanovil lhůtu 6 let, v důsledku čehož došlo ke stavební uzávěře, byť dočasné. Navrhovatel namítal,

že uvedená omezení nově stanovená územním plánem mají za následek i snížení hodnoty areálu, a to o více než 100 mil. Kč.

4. Navrhovatel vytýkal územnímu plánu jeho nepřezkoumatelnost, a to pro absenci řádného odůvodnění pokud jde o posouzení jeho souladu s úkoly a cíli územního plánování, dále pokud jde o odůvodnění vymezení některých ploch uvnitř areálu a dále pokud jde o odůvodnění vymezení plochy jiné zeleně.
5. K absenci řádného odůvodnění souladu územního plánu s úkoly a cíli územního plánování navrhovatel namítal, že územní plán pouze parafrázuje příslušná ustanovení stavebního zákona, avšak nepopisuje, jak konkrétně územní plán splňuje úkoly a cíle územního plánování definované platnými právními předpisy.
6. Odůvodnění vymezení ploch uvnitř areálu označených P6-VL, P7-ZX a VA2 pak dle navrhovatele v územním plánu fakticky chybí, přičemž vymezení plochy zeleně areálové (P7-ZX) s možností vyvlastnění (VA2) uvnitř areálu bez řádného odůvodnění představuje exces zpracovatele územního plánu. Stanovení možnosti vyvlastnění plochy P7-ZX představuje dle navrhovatele zásadní a bezprecedentní zásah do jeho vlastnických práv, který musí být důkladně a přesvědčivě odůvodněn.
7. Územní plán v namítaném rozsahu postrádá dle navrhovatele důvody nového vymezení jednotlivých ploch, které je navíc v rozporu s faktickým využitím a fungováním areálu. Navrhovatel vyslovil nesouhlas s označením areálu v odůvodnění územního plánu za dosluhující, neboť je to v rozporu se skutečným stavem věci, když areál je dlouhodobě plně funkční, v posledních letech se v něm vedle skladování a prodeje paliv a stavebních materiálů významně rozvinula také ekologická a vysoce žádoucí recyklace v řádně povoleném zařízení. Označení areálu za dosluhující svědčí o tom, že odpůrkyně postupovala při přípravě územního plánu formálně, neověřila skutečnou situaci v daném území, neshromáždila potřebné podklady a při přípravě územního plánu nezohlednila skutečný stav a funkčnost areálu.
8. Dle navrhovatele územní plán postrádá rovněž řádné odůvodnění podmíněnosti budoucího rozhodování o střední a severní části areálu vypracováním územní studie, což představuje další neakceptovatelný zásah do vlastnického práva navrhovatele v situaci, kdy přístup k těmto dvěma částem areálu (střední a severní) není možný jinudy než skrze jižní vstupní část areálu, na kterou se uvedená omezení nevztahují.
9. K odůvodnění vymezení plochy jiné zeleně navrhovatel namítal, že tuto lze vymezovat pouze v odůvodněných případech, tedy výjimečně. Z odůvodnění územního plánu však nevyplývá, z jakého důvodu byla tato plocha zeleně areálové (P7-ZX) ve střední části areálu, a to uprostřed celistvého a funkčního areálu, vymezena.
10. Navrhovatel dále namítal, že stanovení možnosti vyvlastnění plochy zeleně areálové (P7-ZX) postrádá smysl. Z textové části územního plánu vyplývá, že v této nově vymezené ploše by mělo vzniknout veřejné prostranství, tj. prostor, který bude veřejně přístupný pro neomezený okruh osob. Takový záměr je však dle navrhovatele neuskutečnitelný, neboť nově vymezená plocha s možností vyvlastnění představuje část areálu obklopenou pozemky ve vlastnictví navrhovatele a pokud by skutečně došlo k vyvlastnění této části areálu, došlo by tím k vyvlastnění pozemků uprostřed areálu, tedy pozemků bez jakéhokoli přístupu. V důsledku takového vyvlastnění by i severní část areálu ztratila přístup k veřejné komunikaci. Podle navrhovatele nereflektuje vymezení této plochy ani faktické upřádání

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

jednotlivých ploch v areálu, a navrhovatel má proto za to, že odpůrkyně postupovala toliko formálně, nedostatečně a skutečný stav a funkčnost areálu v důsledku toho při přípravě územního plánu nezohlednila.

11. Podle navrhovatele územní plán trpí rovněž vnitřním rozporem, když omezil vymezením plochy zeleně uprostřed areálu podnikatelské aktivity a současně v odůvodnění hovoří o tom, že pilířem využití území a potenciálním zdrojem zaměstnanosti jsou právě plochy pro výrobu, kterých však obec vykazuje nedostatek. Omezení plochy výroby v areálu je také v rozporu se strategickým plánem rozvoje odpůrkyně, která jako jednu ze svých priorit uvádí právě rozvoj podnikání.
12. Navrhovatel rovněž namítal, že pokud odpůrkyně podmínila rozhodování o změnách na plochách vymezených jako PZ-ZX a P6-VL zpracováním územní studie, pak v rozporu se stavebním zákonem nestanovila podmínky pro její pořízení. Odpůrkyně pouze obecným a neurčitým způsobem konstatuje, čím by se měla územní studie zabývat, avšak neurčuje žádné konkrétní podmínky, když pouze stanoví, že „územní studie prověří řešení a nové uspořádání území s ohledem na potřebu transformace území a s ohledem na zajištění podmínek ochrany přítomných hodnot území a možnosti zajištění veřejné přístupnosti areálu“. Stanovená lhůta na vypracování územní studie je navíc dle navrhovatele nepřiměřeně dlouhá.
13. Ze všech výše uvedených důvodů (vymezení plochy zeleně areálové v rozporu s dosavadním funkčním využitím plochy, omezení podnikatelských aktivit, zamezení přístupu do části areálu v případě vyvlastnění, podstatný zásah do vlastnického práva navrhovatele) považuje navrhovatel územní plán ve vztahu k areálu za nepřiměřený.

Vyjádření odpůrkyně

14. Odpůrkyně v písemném vyjádření k návrhu uvedla, že jej považuje za nedůvodný a navrhl jeho zamítnutí, když napadená část územního plánu byla přijata v souladu s právními předpisy a sleduje legitimní cíle územního plánování.
15. Odpůrkyně především zdůraznila pasivitu navrhovatele v průběhu procesu pořizování územního plánu, přičemž poukázala na konstantní judikaturu správních soudů, z níž plyne, že proporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li být pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. V daném případě se přitom nejedná o zásah do vlastnického práva, který by musel být odpůrkyni zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a ani se nejedná o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí. Dle odpůrkyně by měla pasivita navrhovatele sama o sobě vést k zamítnutí návrhu, když po soudu nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany zájmů navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedla z důvodu zaviněné pasivity navrhovatele odpůrkyně. Takový postup soudu byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty ostatních vlastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali.
16. Námitku nedostatečného odůvodnění územního plánu považuje odpůrkyně za nedůvodnou. Zdůraznila, že územní plán v napadeném rozsahu respektuje a zakotvuje současný faktický stav území. Plochu zeleně areálové P7-ZX územní plán pouze stabilizoval, když v této části areálu se již nyní nachází náletová zeleň, a její vymezení je odůvodněno potřebou zajištění prostupnosti území, zachování ekologických funkcí v území, vytvoření přirozeného předělu mezi výrobními plochami a stabilizace stávajícího stavu území. Odpůrkyně dále citovala z

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

textu odůvodnění územního plánu pasáže vztahující se k dotčenému území, přičemž uvedla, že „z textu *Odůvodnění Územního plánu se k dotčenému území vztahují následující části: – vyhodnocení souladu se ZUR UK na straně 14, vyhodnocení priority (6), která zní: Revitalizovat úseky vodních toků, které byly v minulosti v souvislosti s těžbou uhlí, rozvojem výroby, nebo urbanizačním procesem necitlivě upravené, přeložené nebo zatrubněné; dále např. vyhodnocení priority (11) na straně 15, prioritizace zní: Podporovat revitalizaci velkého množství nedostatečně využitých nebo zanedbaných areálů a ploch průmyslového, zemědělského, vojenského či jiného původu (typu brownfield), s cílem dodržet funkční a urbanistickou celistvost sídel a šetřit nezastavěné území, kvalitní zemědělskou půdu; Vyhodnocení územního plánu ve vztahu k vymezení specifické oblasti republikového významu SOB5 Mostecko na straně 19 Odůvodnění čl. 12: Zamezit extenzivnímu rozvoji palivoenergetického komplexu a těžkého průmyslu, podporovat transformaci ekonomické struktury s odvětvovou rozmanitostí a zvýšeným podílem progresivních výrobních a služeb; dále např. plnění úkolů územního plánování z ZUR UK vzhledem k zájmu ochrany a rozvoje přírodních hodnot (str. 21): Revitalizovat úseky vodních toků, které byly v minulosti v souvislosti s těžbou uhlí, rozvojem výroby, nebo urbanizačním procesem necitlivě upravené, přeložené nebo zatrubněné (řeka Bílina v Ervěnickém koridoru). Dosáhnout zlepšení kvality vody v tocích dosud ovlivněných těžebními činnostmi a průmyslovou výrobou; nebo úkolů územního plánování dle ZUR UK týkajících se ochrany a rozvoje civilizačních hodnot (str. 22): Podporovat a upřednostňovat revitalizaci nedostatečně využitých nebo zanedbaných areálů a ploch průmyslového, zemědělského, vojenského či jiného původu typu brownfield, před zakládáním nových průmyslových ploch ve volné krajině.“*

17. K námitce navrhovatele, že předmětný areál není dosluhující, odpůrkyně uvedla, že navrhovatel nijak přesvědčivě neuvádí, v čem má toto konstatování oporu. Odpůrkyně si není vědoma, že by za posledních 30 let byly v areálu provedeny jakékoli stavební úpravy anebo vynaloženy jiné investice. Pokud navrhovatel uvádí skladování a prodej paliv a stavebních materiálů, pak tato činnost je realizována zcela volně na venkovních betonových plochách.
18. Namítal-li navrhovatel vnitřní rozpornost územního plánu, pak dle odpůrkyně není rozpor, pokud obec na jedné straně konstatuje nedostatek ploch pro výrobu a na druhé straně reguluje využití stávajících výrobních ploch. Územní plán musí vyvažovat různé veřejné zájmy a hodnoty v území. Vymezení plochy zeleně v předmětné lokalitě pak není dle odpůrkyně v rozporu se strategickým plánem rozvoje obce, neboť nebrání stávajícímu podnikatelskému využití areálu, přispívá k celkové kultivaci území, vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území a navazuje na historické využití předmětného území, zejména s ohledem na minerální pramen nacházející se v dané lokalitě a dřívější lázeňský domek.
19. K námitce podmíněnosti rozhodování územní studií odpůrkyně uvedla, že stanovení podmínky zpracování územní studie je v souladu se stavebním zákonem a územní plán stanoví dostatečné podmínky pro její pořízení, když specifikuje, že územní studie prověří řešení a nové uspořádání území s ohledem na potřebu transformace území a s ohledem na zajištění podmínek ochrany přítomných hodnot území a možnosti zajištění veřejné přístupnosti areálu. Stanovenou lhůtu 6 let pro pořízení územní studie považuje za přiměřenou s ohledem na komplexnost řešeného území, potřebu zajištění kvalitního zpracování a nutnost koordinace různých zájmů v území. Odpůrkyně poukázala na to, že odůvodnění požadavku zpracování územní studie je blíže rozvedeno na straně 89 odůvodnění územního plánu.

20. Dle odpůrkyně je nedůvodná rovněž námitka nepřiměřenosti územního plánu a má za to, že napadená regulace je přiměřená sledovaným cílům, protože územní plán zachovává stávající využití severní i jižní části areálu jako plochy výroby se zastavěním až do 70 % plochy, umožňuje v plochách P6-VL a P7-ZX zastavění až do 30 % plochy, zajišťuje možnost propojení severní a jižní části areálu prostřednictvím liniových prvků technické infrastruktury a nebrání stávajícímu využití areálu. Navrhovatel přitom neuvedl žádné konkrétní záměry, které by byly územním plánem znemožněny, tudíž nelze posoudit, zda bude stanovenou regulací vůbec fakticky dotčen.

Replika navrhovatele

21. Na vyjádření odpůrkyně reagoval navrhovatel písemnou replikou, v níž s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že námitkou přiměřenosti se soudy mohou zabývat v případě, že se jedná o zásah dosahující značné intenzity, přičemž navrhovatel je přesvědčen, že v případě plochy vymezené jako P7-ZX a současně jako VA2 jde jednoznačně o omezení dosahující nejvyšší možné intenzity, neboť tyto plochy územní plán umožňuje v budoucnu vyvlastnit. Navrhovatel poukázal na to, že možnost vyvlastnění představuje zásadní zásah do vlastnického práva, který je přípustný pouze za výjimečných okolností, pokud neexistuje žádné jiné řešení dosažení veřejného zájmu. Odpůrkyně však nepředložila žádné důkazy ani argumenty prokazující, že vyvlastnění těchto ploch je skutečně nezbytné a že jiná, méně invazivní řešení nejsou k dispozici. Ani ve svém vyjádření odpůrkyně netvrdí, proč je vyvlastnění plochy VA2 nezbytné a jaký veřejný zájem tím sleduje. Tento zásadní zásah do vlastnických práv dle navrhovatele postrádá zákonem požadované odůvodnění, a skutečnost, že nebyl odpůrkyní nijak obhájen ani v jejím vyjádření, potvrzuje dle navrhovatele účelovost a nepřiměřenost tohoto opatření.
22. Navrhovatel zopakoval, že vymezení plochy P7-ZX nebere v potaz skutečný stav věci a významné ekonomické dopady na provoz areálu, když plocha P7-ZX zahrnuje i celou severní část pozemku parc. č. XB ve vlastnictví navrhovatele, na němž se žádná zeleň nevyskytuje. Naopak jde o aktivně využívanou podnikatelskou oblast, kde se nachází pevně umístěná strojní zařízení a infrastruktura sloužící k logistické a výrobní činnosti navazující na železniční vlečku. Územní plán tímto opatřením uměle rozděluje funkční průmyslový areál, což zásadně omezuje jeho provozní a investiční potenciál.
23. Navrhovatel rovněž setrval na své námitce, že odůvodnění přijatých opatření je obecné a neurčité, a že nepředstavuje skutečné zdůvodnění přijatých opatření, ale spíše obecné zásady a cíle, které chtěla odpůrkyně územním plánem naplnit.

Doplnění návrhu

24. Dne 4. 4. 2025 podal navrhovatel podání označené jako Doplnění argumentace navrhovatele. V tomto podání nově namítal, že odpůrkyně zásahem do areálu v územním plánu porušila zásadu *quieta non movere* (nerušit pokojný stav), která vyjadřuje princip respektu ke stávajícím právním i faktickým poměrům. Přestože je tato zásada zakotvena v občanském zákoníku jako součást úpravy ochrany pokojného stavu, navrhovatel je přesvědčen, že jeho obsah a smysl by měl být reflektován i v rozhodovací praxi správních orgánů, zejména při rozhodování o změnách v území formou územního plánu.
25. Navrhovatel dále uvedl, že v návrhu odkázal na metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj vztahující se k vybraným částem územních plánů, který však odpůrkyně, stejně jako podmínku stanovenou v § 7a odst. 3 písm. g) vyhlášky č. 501/2006 Sb., nerespektovala.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 As 197/2021-40, v němž tento soud mj. konstatoval, že je povinností odpůrce v případě, že se hodlá od metodického sdělení odchýlit, své důvody vysvětlit tak, aby bylo zřejmé, že se nejedná o libovůli.

26. Nad rámec námitek obsažených v návrhu pak navrhovatel nově namítal porušení zásad správního řízení, a to předvídatelnost a zákaz libovůle, spočívající ve skutečnosti, že zásahy do území formou územního plánu postrádají věcné odůvodnění a nejsou podloženy zjevným veřejným zájmem.
27. Nově také navrhovatel rozšířil již v návrhu uplatněnou námitku nepřiměřenosti o nedodržení kritéria vhodnosti a potřebnosti, neboť nebylo prokázáno ani tvrzeno, že změny přijaté územním plánem ve vztahu k areálu byly nezbytné a že by neexistovaly jiné, méně omezující, prostředky k dosažení zamýšleného cíle.
28. Dále, a opět nad rámec návrhových bodů, namítal navrhovatel porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, když v daném případě nebylo prokázáno ani tvrzeno, že omezení vyplývající z územního plánu byla učiněna skutečně v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem.
29. K námitce nepřiměřenosti uplatněné v návrhu, týkající se omezení podnikatelských aktivit navrhovatele, navrhovatel požadoval, aby se soud zabýval reálným zásahem do podnikání navrhovatele vyplývajícím z územního plánu, kdy nově vymezená plocha zeleně (P7-ZX) neumožňuje tuto plochu využít např. jako „zařízení mechanické likvidace a třídění odpadů“, což je naopak přípustné využití „plochy výroby a skladování, lehká výroba“ označené VL, která zde byla před přijetím územního plánu. Přitom třídění (recyklace) odpadů je jedna z podstatných činností navrhovatele realizovaných v Areálu, a to mimo jiné i na části nově vymezené plochy zeleně P7-ZX, kde je umístěna schválená recyklační linka.

Ústní jednání soudu

30. Při jednání soudu právní zástupce navrhovatele uvedl, že na podaném návrhu trvá a zcela odkázal na námítky uplatněné v návrhu, replice a doplněném návrhu.
31. Odpůrce rovněž setrval na svých stanoviscích sdělených v písemném vyjádření k návrhu a k namítaným nedodrženým zásadám v doplnění návrhu zdůraznil, že předně navrhovatel nedodržel zásadu *"vigilantibus iura scripta sunt"* (bdělým náležejí práva). Dle odpůrce se měl navrhovatel zajímat od zveřejnění návrhu územního plánu o proces přijímání nového územního plánu a své námítky řešit právě v průběhu tohoto procesu.
32. Při jednání soudu učinili účastníci nesporným, že je navrhovatel vlastníkem pozemků, na nichž se nachází předmětný areál, a které v územním plánu představují plochu nově označenou jako P7-ZX a P6-VL. Rovněž nesporným učinili účastníci skutečnost, že v předchozím územním plánu byly navrhovatelovy pozemky zařazeny do plochy výroby.
33. Soud provedl k návrhu navrhovatele důkazy výpisem z obchodního rejstříku, částí strategického plánu rozvoje obce z roku 2016, a rozhodnutími Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 15. 5. 2017, č. j. 1603/ZPZ/2017/PZ-2937, a ze dne 28. 2. 2024, č. j. KUUK/034157/2024. Z těchto důkazů soud zjistil, že navrhovatel je veden v obchodním rejstříku, vedeném Krajským soudem v Ostravě od 1. 12. 2004 jako obchodní firma s předmětem podnikání mj. výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona a podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

odpady. Krajský úřad Ústeckého kraje udělil navrhovateli souhlas k provozování zařízení k využívání odpadů č. CZU01248 umístěného na části pozemku p. č. XC v k. ú. X a vydal povolení k provozu zařízení č. CZU01407 ke sběru kategorie ostatní před jejich předáním do zařízení ke zpracování odpadu. Navrhovatelem předložený strategický plán obce z roku 2016 byl dle úvodního slova starosty obce obsaženého v tomto dokumentu koncipován jako dokument střednědobého významu do roku 2022.

34. Naproti tomu soud rozhodl, že neprovede navrhovatelem navržený důkaz Metodickým pokynem Ministerstva pro místní rozvoj (Standard vybraných částí územního plánu, 2. vydání), a to pro nadbytečnost, přičemž odůvodnění tohoto procesního rozhodnutí je uvedeno v bodě 39 tohoto rozsudku.

Posouzení věci soudem

35. Soud se při posuzování daného návrhu nejprve zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k projednání návrhu, dále že navrhovatel je aktivně legitimován k podání předmětného návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž tak učinil i v zákonné lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. K tomu soud též uvádí, že aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Pro splnění podmínky aktivní legitimace tedy musel navrhovatel především tvrdit existenci jemu náležejících subjektivních práv, která byla opatřením obecné povahy dotčena (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V daném případě je navrhovatel vlastníkem pozemků, na nichž se nachází areál, přičemž u těchto pozemků mělo dojít na základě územního plánu jednak ke změně jejich zařazení do plochy zeleně jiné, jednak do plochy pro asanaci s možností vyvlastnění a dále do plochy přestavby, přičemž rozhodování o změně v území v plochách přestavby podmínil územní plán zpracováním územní studie. Proti tomuto zařazení a stanovené podmínce brojí navrhovatel tímto návrhem. Není tedy důvodu pochybovat o jeho aktivní legitimaci, když v podaném návrhu uvedl dostatečná tvrzení stran dotčení na svých právech. Ve věci je tak seznatelně dán zájem navrhovatele na tom, jakým způsobem bude moci pozemky na nově vytvořených plochách a za stanovení nových podmínek návrhem napadeným územním opatřením dále využívat, a jak mohou být, či jsou, zasažena jeho práva. Podmínkou aktivní procesní legitimace přitom není podání námitek a připomínek navrhovatelem v průběhu přípravy územního plánu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).
36. Soud dále uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v řešeném případě byl dán § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu uplatněném navrhovatelem v návrhu. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.

37. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že nepřezkoumával územní plán v rozsahu námitek, které navrhovatel uplatnil až v podání ze dne 4. 4. 2025 označeném jako Doplnění argumentace navrhovatele. Kromě toho, že navrhovatel rozvedl podrobněji svou námitku nepřiměřenosti územního plánu s ohledem na omezení jeho podnikatelské činnosti, byly všechny námitky uplatněny nově, nad rámec námitek obsažených v řádném návrhu.
38. Podle § 101b odst. 2 věty první a druhé s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.
39. Navrhovatel námitek, že odpůrkyně porušila princip respektu ke stávajícím právním i faktickým poměrům, zásadu předvídatelnosti a zákazu libovůle, zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu, i námitku nepřiměřenosti ve vztahu k nedodržení kritéria vhodnosti a potřeby, uplatnil poprvé až v podání ze dne 4. 4. 2025, přičemž z obsahu samotného návrhu nelze dovodit, že by se jednalo pouze o upřesnění argumentace k již uplatněným návrhovým bodům. Pokud navrhovatel namítal, že se odpůrkyně dopustila libovůle, jestliže se bez odůvodnění odchýlila od metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj vztahujícího se k vybraným částem územních plánů, soud konstatuje, že ani tato námitka nebyla uplatněna v návrhu. Je pravdou, že navrhovatel v návrhu v bodě III.1.3 označeném jako Absence řádného odůvodnění vymezení plochy jiné zelené, označil jako důkaz právě Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj (Standard vybraných částí územního plánu, 2. vydání), nicméně označení tohoto důkazu nemělo k obsahu textu této kapitoly žádnou návaznost. Pouze pod čarou je poznámka, že dle tohoto metodického pokynu představuje označení ZX označení plochy jiné zeleně ve smyslu § 7a odst. 3 písm. g) vyhl. č. 501/2006 Sb. Navrhovatel přitom ani v podání ze dne 4. 4. 2025 neuvádí, jak konkrétně se odpůrkyně od metodického pokynu odchýlila. Z uvedených důvodů se soud námitkami uplatněnými v podání ze dne 4. 4. 2025 a uvedeným pod body 24 – 28 tohoto rozsudku nezabýval.
40. Mezi účastníky je nesporné, že plochy, na nichž se areál nachází, byly v územním plánu obce z roku 2012, zahrnuty mezi plochy s funkčním využitím výroba a skladování.
41. Z obsahu správního spisu soud zjistil tyto skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo na svém zasedání konaném dne 17. 4. 2019 o pořízení nového územního plánu. Důvodem byla aktualizace Zásad Územního rozvoje Ústeckého kraje s aktualizací Politiky územního rozvoje ČR. Tyto nadřazené územně plánovací dokumenty je třeba do územního plánu zapracovat. Bylo poukázáno na to, že po dobu platnosti původního územního plánu došlo ke změně potřeb obce, které je třeba přehodnotit a zapracovat do nového územního plánu tak, aby mohla obec reagovat na současné potřeby obyvatel a změny využití území. Usnesením č. 3/14/2020 ze dne 30. 9. 2020 schválilo zastupitelstvo obce zadání nového územního plánu. Součástí zadání byl mimo jiné požadavek respektování těchto priorit, stanovených ZÚR ÚK: podpora revitalizace velkého množství nedostatečně využitých nebo zanedbaných areálů a ploch průmyslového typu; podpora rychlého a efektivního postupu rekultivace a revitalizace území s ukončenou těžbou hnědého uhlí se zaměřením na vznik plnohodnotné polyfunkční příměstské krajiny a se zdůrazněním složky rekreace, odpovídající specifickým vlastnostem a předpokladům konkrétních území, podpora významných projektů cestovního ruchu, rekreace a lázeňství v souladu s možnostmi a limity konkrétních území, a podpora rozvoje těchto zařízení

v málo využívaných vhodných lokalitách. Zadání územního plánu bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou dne 6. 4. 2020 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit připomínky u pořizovatele (Magistrát města Mostu). V této fázi procesu přípravy územního plánu navrhovatel nepředložil žádné připomínky k zadání územního plánu. Pořizovatel územního plánu Magistrát města Mostu zveřejnil návrh územního plánu veřejnou vyhláškou s tím, že tento bude vystaven k veřejnému nahlédnutí od 9. 6. 2021 do 29. 7. 2021 a i v tomto případě byla veřejnost poučena o možnosti uplatnit své připomínky a námitky k návrhu. Ani v tomto případě navrhovatel žádné námitky ani připomínky nevzněsl. Následně byl návrh územního plánu zveřejněn veřejnou vyhláškou dne 18. 5. 2022, stejnou veřejnou vyhláškou oznámil Obecní úřad Malé Březno veřejné projednání návrhu územního plánu, které se uskutečnilo dne 22. 6. 2022. Nahlédnutí do návrhu územního plánu bylo umožněno po dobu 30 dnů a opět bylo veřejnosti umožněno vznést své námitky a připomínky proti návrhu ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání. Ani v této fázi veřejného projednání územního plánu nebyl navrhovatel nikterak aktivní, žádné připomínky ani námitky neuplatnil.

42. Veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úřední desce od 31. 3. 2023 do 9. 5. 2023, oznámil Obecní úřad malé Březno konání opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu (2. 5. 2023) a opět poučil veřejnost a dotčené orgány o možnosti vznést v určené lhůtě k tomuto návrhu námitky, připomínky a stanoviska. Z grafické části návrhu územního plánu je patrné, že již pro opakované projednání návrhu byly pozemky navrhovatele zařazeny tak, jak nyní navrhovatel rozporuje s jedinou změnou – plocha P7-ZX byla v návrhu označena jako P7-ZA (pozn. soudu: jak označení ZA, tak označení ZX představovalo označení pro plochu zeleně areálová). Střední část areálu tedy byla vymezena jako plocha zeleně areálové, jako plocha přestavby a jako plocha pro asanaci a severní část areálu byla vymezena jako plocha přestavby s tím, že u obou ploch přestavby bylo rozhodování o změně v území podmíněno zpracováním územní studie se lhůtou 6 let. Ani v tomto případě nevzněsl navrhovatel žádné námitky a připomínky. Zastupitelstvo obce Malé Březno následně vydalo napadené OOP, a to usnesením č. 3/10/2023 ze dne 21. 12. 2023. Proti tomuto OOP podal navrhovatel předmětný návrh, a to dne 16. 1. 2025.
43. Právní úprava procesu přípravy a vydání územního plánu obsažená v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), který byl účinný v době vydání územního plánu (tj. do 31. 12. 2023), stanoví, že celý proces probíhá za účasti veřejnosti. Veřejnosti je v každé fázi přípravy územního plánu umožněno seznámit se s projednávaným dokumentem a vyjádřit se k němu prostřednictvím připomínek nebo námitek. V každé fázi přípravy územního plánu pořizovatel oznamuje veřejnosti veřejnou vyhláškou vyvěšenou na jeho úřední desce i způsobem umožňujícím dálkový přístup, jaký dokument je aktuálně projednáván, jakým způsobem se lze seznámit s jeho obsahem, kdy se koná veřejné projednání za účasti veřejnosti a v jakých lhůtách lze uplatnit případné námitky či připomínky. Z pohledu vlastníka nemovitosti je přitom klíčové zejména podání námitek k návrhu územního plánu v souvislosti s veřejným projednáním či opakovaným veřejným projednáním návrhu (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Z předchozího bodu tohoto rozsudku je evidentní, že v daném případě jak pořizovatel územního plánu (Magistrát města Mostu), tak i Obecní úřad Malé Březno dostály všem svým oznamovacím a poučovací povinnostem v souvislosti s veřejným projednáním jednotlivých fází zadání a návrhu územního plánu v průběhu řízení o územním plánu. Řízení o územním plánu a proces jeho přípravy proběhly prostřednictvím zveřejnění dokumentů na úřední desce tak, jak ukládá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, popř. stavební zákon. Ze spisové dokumentace vedené odpůrkyní plyne, že pořizovatel vždy řádně oznámil, jaký dokument je aktuálně v příslušné fázi projednáván,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

jakým způsobem se lze seznámit s jeho obsahem, kdy se koná veřejné projednání za účasti veřejnosti a v jakých lhůtách lze uplatnit případné námitky či připomínky. Proces přípravy územního plánu byl s ohledem na námitky vznesené veřejností a připomínky a stanoviska dotčených orgánů v daném případě časově náročný. Navrhovatel měl přitom možnost se s návrhem napadeného územního plánu ve všech jeho fázích nejen seznámit, ale i vyjádřit případný nesouhlas s jeho obsahem prostřednictvím námitek. Navrhovatel zůstal ve všech fázích procesu přípravy a vydání územního plánu zcela pasivní, žádné námitky nevzněs, a až předmětným návrhem požaduje zrušení jeho části. Navrhovatel v návrhu současně neuvedl žádné důvody (natož objektivní), které by mu bránily sledovat proceduru přijímání územního plánu.

44. Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu (resp. jeho části) je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit pouze, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu. V daném případě navrhovatel zpochybňoval zákonnost části územního plánu v zásadě ze dvou důvodů, a to jednak z důvodu absence řádného odůvodnění (souladu územního plánu s úkoly a cíli územního plánování, vymezení některých ploch uvnitř areálu a ohledně změny způsobu využití plochy, na níž se nachází areál z plochy výroby na plochu zeleně s možností vyvlastnění); a jednak z důvodu porušení proporcionality – přiměřenosti regulace, a to právě v důsledku popsané změny funkčního využití areálu.
45. Je třeba připomenout, že soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Tímto tvůrcem je zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu. Požadavky vznášené správními soudy vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; zároveň takový postup představuje porušení čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. K těmto závěrům dospěl Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, publ. pod č. N 76/69 Sb.US 291. Je přitom třeba zdůraznit, že v daném nálezu řešil Ústavní soud případ, kdy v rámci procesu pořizování územního plánu uplatnili dotčení vlastníci námitky. To se však v daném případě nestalo, neboť navrhovatel jakožto dotčený vlastník pozemků, na nichž se areál nachází, byl zcela pasivní. Tím spíš pak s využitím logického argumentu *a maiore ad minus* (od většího k menšímu) je nutno uvedené závěry o přepjatém formalismu a přemrštěných požadavcích na odůvodnění územního plánu reflektovat v tomto případě. Není pochyb o tom, že vydáním nového územního plánu došlo ke změně funkčního využití pozemků navrhovatele, ke stanovení možnosti jejich vyvlastnění a k podmínění rozhodování o změně v území areálu zpracováním územní studie. Stejně tak není pochyb o tom, že navrhovatel mohl a měl tyto změny v průběhu pořizování územního plánu rozporovat, pokud s nimi nesouhlasil. To neučinil a namísto toho nyní napadá přezkoumatelnost územního plánu s tím, že neobsahuje odůvodnění těchto změn.

46. Je třeba si uvědomit, že územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. Lze připustit, že oproti předchozímu územnímu plánu se podstatně změnilo funkční využití pozemků navrhovatele s možností vyvlastnění a podmíněním rozhodování o změnách v území na předmětných plochách vypracováním územní studie, a že byl navrhovatel touto změnou nesporně omezen. Nicméně pouhá skutečnost, že došlo k omezení práv navrhovatele, nemůže být sama o sobě důvodem navrhovatelem namítané nezákonnosti OOP. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644) plyne, že je sice nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, avšak současně nesmí požadavek na kontinuitu znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Striktní vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.
47. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, dále vyplývá, že zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu, musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Pokud jsou tyto podmínky splněny, je na místě zdrženlivost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy. V tomto ohledu hraje významnou roli textová část územního plánu a jeho odůvodnění, z nichž musí alespoň v obecné rovině vyplývat důvody, jež vedly k přijetí změn v územním plánu. I odůvodnění opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona, obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). V této souvislosti judikatura rovněž dovodila, že „*[n]epodání námitek (či připomínek) má vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění řešení přijatého opatřením obecné povahy. Navrhovatel, který nepodal námitky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků.*“ (k tomu srov. bod 41 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53, a v něm citovanou judikaturu). To platí i pro navrhovatele, který nepodal námitky k návrhu územního plánu při jeho veřejném projednání (ani v žádné jiné fázi přípravy územního plánu), a fakticky se tak připravil o individuální a konkretizované odůvodnění změny, která se dotkla funkčního využití jeho areálu.
48. Navrhovatel především namítal nedostatečné odůvodnění územního plánu, tedy jeho nepřezkoumatelnost. Soud se nejprve zabýval (ne)přezkoumatelností územního plánu ve vztahu k námitkám, které navrhovatel řádně ve svém návrhu uplatnil.
49. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nevznesl žádné námitky, s nimiž by se odpůrkyně byla povinna vypořádat v rozhodnutí o námitkách, je třeba důvody, jež vedly k změně funkčního využití části areálu, hledat primárně v textové části územního plánu a v jeho odůvodnění, v

níž odpůrkyně (resp. zpracovatel podle jeho zadání) zformulovala hlavní principy zvoleného řešení a obecné důvody svého přístupu. Ve vztahu k plochám, na nichž se areál nachází, odpůrkyně nerezignovala na odůvodnění nutnosti změny jejího funkčního využití, kterou identifikovala v odůvodnění územního plánu v bodě 2.e.3. označeném jako Zdůvodnění urbanistické koncepce včetně urbanistické kompozice (str. 38 odůvodnění). Nejprve je v tomto bodě vysvětleno, že část území původní obce (Bylany u Mostu) je zastavěna a tvoří ji výrobní a zpracovatelský areál. Dále je v tomto bodě zdůrazněna existence rybníka v daném území, mostu přes Luční Potok a bývalá hlavní cesta z obce směrem k silnici s tím, „že úsek této staré cesty včetně zachovalého mostu představují výhledově rozvojový potenciál využití území s možností zajištění prostupnosti území mezi rybníky, a to skrz dnešní uzavřený areál, resp. po severní hraně areálu stávajícího kovošrotu. V případě výhledové transformace území se jedná o možnost rozšíření využití území s potenciálem pro nenáročnou rekreaci a turistiku.“ V témže bodě odůvodnění, a to na str. 44, je pak konkrétně k ploše P7-ZX uvedeno, že se jedná o vymezenou plochu přestavby, určenou pro specifickou formu sídelní zeleně (areálová zeleň) ve výrobním areálu, která je označená jako plocha přestavby s ohledem na pozici plochy v zastavěném území a s požadavkem transformace a přestavby území celého areálu, podle podmínek územní studie. Na str. 88 odůvodnění územního plánu je dále uvedeno, že územní plán vymezuje plochy (mj. i plochu VA2) pro asanaci území s možností vyvlastnění vymezené dle ZÚR ÚK a dle potřeb území v dosluhujícím výrobním areálu, a to za účelem jeho revitalizace. Dle názoru soudu v situaci, kdy nebylo třeba vypořádávat žádné námitky proti tomuto vymezení ploch a důvodům, které vedly odpůrkyni k takovému vymezení, je takovéto odůvodnění vymezení ploch zcela dostačující, přičemž soud neshledal, že by navrhovatelem vytýkané řešení přijaté v územním plánu vykazovalo znaky svévole.

50. Soud dále dospěl k závěru, že územní plán nepostrádá ani dostatečné odůvodnění, pokud jde o jeho soulad s úkoly a cíli územního plánování. Není pravdou, jak tvrdí navrhovatel v návrhu, že pouze parafrázuje příslušná ustanovení stavebního zákona. Vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, je obsaženo v bodě 2.a.2. na str. 25 – 28 odůvodnění územního plánu. Kromě citace či parafráze ustanovení § 18 a 19 stavebního zákona totiž rozvíjí jednotlivé cíle a úkoly ve vztahu k danému území, event. odkazuje na výrokovou část územního plánu nebo na jiné kapitoly odůvodnění. Vzhledem k obecnosti námítky, z níž nelze dovodit, jaké konkrétní porovnání úkolů a cílů územního plánování s územním plánem navrhovatel v odůvodnění postrádá, soud snad konkrétněji konstatuje, že pokud jde o soulad s úkoly územního plánování, pak odůvodnění odkazuje na kapitoly 1.b. a 1.c. výrokové části územního plánu, v nichž je základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, urbanistická koncepce, včetně urbanistické kompozice, podrobně popsána a rozvedena. Dle názoru soudu není namístě opisovat jednotlivé pasáže odůvodnění, a to již právě ve vztahu k obecnosti námítky navrhovatele. Vyhodnocením souladu územního plánu se Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje se odpůrkyně zabývala na str. 14 – 25 odůvodnění územního plánu, přičemž priority týkající se daného území již odpůrkyně citovala z územního plánu ve vyjádření k návrhu (bod 15 tohoto rozsudku). Nad rámec toho lze z odůvodnění územního plánu (str. 27) doplnit, že územní plán, pokud jde o soulad s úkoly územního plánování ve vztahu k danému území byl zpracován na základě prověření a posouzení potřeb změn v území a vychází „z prověření vyhodnocení veřejného zájmu a podmínek (kapacit) území na jejich provedení. V průběhu pořizování územního plánu bylo

posouzeno a prověřeno využití území pro průmyslovou zónu v katastru Bylany u Mostu s negativním výsledkem. Součástí řešení územního plánu jsou podmínky prostorového uspořádání území zpřesněné stanovením podmínek v části území, kde odpovídají podrobnosti regulačního plánu pro zajištění ochrany hodnot území, ochrany urbanistické struktury historických jader sídel.“

51. S ohledem na výše uvedené lze tedy konstatovat, že pokud jde o odůvodnění územního plánu ve vztahu k navrhovatelem uplatněným námitkám, pak soud neshledal nepřezkoumatelnost odůvodnění změny využití předmětných ploch v územním plánu ani pokud jde o soulad s úkoly a cíli územního plánování. Nicméně, nepřezkoumatelnost odůvodnění územního plánu shledal soud při posuzování důvodnosti námitky nepřiměřenosti územního plánu ve vztahu ke střední části areálu, v němž byla nově vymezena plocha zeleně areálové (P7-ZX) a současně plocha pro asanaci (VA2) s možností vyvlastnění, a to včetně podmíněnosti rozhodování o změnách na této ploše zpracováním územní studie. Zde soud pouze připomíná, že k nepřezkoumatelnosti musí soud přihlídnout i bez toho, že by výslovně byla ve vztahu k řešení určité konkrétní otázky tato namítána.
52. Z ustálené a poměrně rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že je třeba se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývat v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a současně se jedná o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55, ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023-66 a i v pořadí poslední rozsudek věnující se této problematice ze dne 28. 2. 2025, č. j. 5 As 155/2024-66).
53. Soud se ztotožňuje s názorem navrhovatele, že územní plán představuje ve vztahu k vymezení plochy P7-ZX za současného stanovení možnosti jejího vyvlastnění velmi citelný zásah do jeho vlastnického práva v situaci, kdy v přechozím územním plánu byla stejná plocha určena pro výrobu a skladování, přičemž na předmětných plochách navrhovatel vykonává podnikatelskou činnost, kterou má zapsanou v obchodním rejstříku, a to prostřednictvím zařízení, jejichž provoz mu byl příslušným správním orgánem schválen, resp. povolen. Změnou funkčního využití této plochy došlo k významnému omezení využitelnosti části areálu, navíc s možností odnětí nebo omezení vlastnického práva navrhovatele k této části areálu. Bez ohledu na to, že k namítanému vymezení předmětné plochy došlo pro přesvědčení odpůrkyně, že se jedná o dosluhující areál, muselo být pořizovateli územního plánu již při jeho tvorbě zcela zřejmé, že v důsledku této regulace budou vlastnická práva navrhovatele zcela zásadním způsobem omezena. Zařadil-li pořizovatel územního plánu předmětnou plochu nově mezi plochy areálové zeleně s cílem využít dané území pro nenáročnou rekreaci a turistiku, jak vyplývá ze zdůvodnění urbanistické koncepce, pak bylo evidentní, že cílem regulace je nyní oplocený areál sloužící k výrobě a skladování zpřístupnit veřejnosti a ve své podstatě zamezit, event. výrazně omezit, podnikatelskou činnost navrhovatele, pokud jí je provozování zařízení mechanické likvidace a třídění odpadů. Proto byla odpůrkyně, resp. pořizovatel územního plánu, povinni se s omezením vlastnického práva navrhovatele vypořádat již v odůvodnění územního plánu, aniž by bylo toto vypořádání podmíněno aktivitou navrhovatele. Současně bylo nezbytné přistoupit ke komplexnímu posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele v porovnání s cílem (veřejným zájmem), kterého mělo být územním plánem provedenou regulací dosaženo. Byť soud nikterak nevylučuje, že je tato

regulace možná, bylo na místě zabývat se otázkou, zda je zamýšlená regulace přiměřená vůči omezení vlastnického práva navrhovatele v podobě možnosti vyvlastnění pozemků zahrnutých do plochy P7-ZX a současně VA2, což odpůrkyně nereflektovala. Tím ovšem zatížila opatření obecné povahy v uvedeném rozsahu nepřezkoumatelností.

54. Uvedené pochybení odpůrkyně nemohl soud napravit, neboť není na soudu, aby přezkoumával v první linii proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatele.
55. Tyto závěry však nelze vztahovat k ploše P6-VL, kdy navrhovatel rovněž namítal, že územním plánem provedené změny představují podstatný zásah do jeho vlastnického práva. V tomto případě bylo třeba do rozhodnutí důsledně promítnout skutečnost, že navrhovatel byl v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní.
56. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, vyslovil následující závěr: *„Jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námítky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námítky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námítkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).“*
57. V posuzovaném případě, jak již bylo uvedeno i v předchozích bodech, navrhovatel v průběhu procesu přijímání napadeného územního plánu nevznášel žádné námítky ani připomínky, a to ani tehdy, kdy již ve zveřejněném návrhu územního plánu byl evidentní záměr nově vymezit plochy areálu tak, jak bylo v konečné podobě územního plánu přijato. Pokud by tedy navrhovatel sledoval proceduru přijímání územního plánu, pak by byl seznámen s tím, že v novém územním plánu je navrhováno vymezit severní část areálu jako plochu přestavby (P6-VL) s tím, že rozhodování o změně v území v této ploše bude podmíněno zpracováním územní studie, pro jejíž zpracování bude stanovena lhůta 6 let. Svůj nesouhlas s navrhovaným řešením mohl vyjádřit námítkami, s nimiž by se musel pořizovatel územního plánu vypořádat. To však navrhovatel neučinil a ani nesdělil, že by mu v tom bránily nějaké objektivní důvody. Pasivita navrhovatele je o to hůře pochopitelná, že se jednalo o nahrazení původního územního plánu územním plánem novým, tudíž bylo zřejmé, že dojde k podstatnějším změnám, které se mohou dotknout kterékoli plochy v území za účelem dosažení nových cílů.
58. Jestliže tedy navrhovatel nevyužil své procesní právo v procesu přijímání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu k uplatnění námítky o neproporcionálním zásahu

do svého vlastnického práva, resp. práva na podnikání, nemůže se následně úspěšně domáhat toho, aby soud tzv. v první linii proporcionalitu tohoto zásahu přezkoumával. V takovém případě by totiž *de facto* i *de iure* suploval v rámci soudního přezkumu roli odpůrkyně, což by bylo rozporné jak s právem na samosprávu, tak i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které územní plán respektují a postupují s důvěrou v jeho obsah (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50).

59. Soud neopomenul ani další námitky navrhovatele, přičemž dospěl k následujícím závěrům.
60. Navrhovatel namítal, že odpůrkyně při stanovení možnosti vyvlastnění plochy P7-ZX postupovala formálně bez zohlednění skutečného stavu a funkčnosti areálu, neboť tato plocha představuje část areálu obklopenou pozemky ve vlastnictví navrhovatele, tudíž plochu nepřístupnou. Vyvlastněním by ztratila přístup i severní část areálu. Namítal rovněž zánik jakéhokoli potenciálu dalšího rozvoje areálu (jeho modernizace či jeho rozšíření o doposud plně nevyužité či nezastavěné plochy areálu).
61. Nelze přisvědčit navrhovateli, že k vymezení plochy P7-ZX bylo přistoupeno formálně bez zohlednění skutečného stavu areálu. Sám navrhovatel totiž připouští, že mu bude zamezeno v rozšíření dosud nezastavěné a nevyužité plochy areálu, přičemž (jak již bylo uvedeno v předchozích bodech tohoto rozsudku) právě nevyužívání, resp. dosluhování areálu bylo důvodem pro zahrnutí jeho části do plochy ZX – zeleň areálová za účelem jeho revitalizace v souladu s ZUR ÚK, tj. podporovat a upřednostňovat revitalizaci nedostatečně využitých nebo zanedbaných areálů a ploch. Námitka, že zahrnutím části areálu do plochy ZX – zeleň areálová s možností vyvlastnění bude navrhovateli zamezeno v modernizaci areálu či jeho rozšíření, je námitkou nepřiměřenosti územního plánu ve vztahu k této ploše, a tato námitka již byla vypořádána v předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku.
62. Pokud navrhovatel namítal, že budoucí úpravy zeleně jsou neuskutečnitelné, neboť na ploše P7-ZX nemůže vzniknout veřejně přístupný prostor pro neomezený okruh osob, pak lze k této námitce ve spojení s navrhovatelovou námitkou nedostatečného vymezení podmínek pro zpracování územní studie pro další rozhodování o změnách v území střední a severní části areálu konstatovat, že možnosti zajištění veřejné přístupnosti areálu měla právě řešit územní studie. Tato podmínka pro zpracování územní studie spolu s podmínkou prověření řešení a nového uspořádání s ohledem na potřebu transformace území a s ohledem na zajištění podmínek ochrany přítomných hodnot území byla v odůvodnění územního plánu stanovena na straně 89 v kapitole 2.e.9. nazvané Odůvodnění ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Současně bylo vymezeno, že hodnotami území určenými k prověření se rozumí především přírodní hodnoty a jejich potenciál, a to konkrétně uvolnění zatrubněného vodního toku, a avizované zdroje přírodních minerálních vod. V textové části územního plánu pak jsou v bodě 1.k) stanoveny tyto podmínky územní studie: *„územní studie prověří využití území v souladu s podmínkami využití vymezených ploch rozdílného využití; územní studie bude vypracovaná nad hydrogeologickým průzkumem území, který prověří jakost a dostupnost minerálních vod; řešení územní studie zajistí ochranu potenciálně přítomných léčivých vod, územní studie ověří územní vztahy a členění ploch zeleně a zastavěných ploch v území zejména s ohledem na stávající rybník a ochranu břehových porostů, stanoví koncepci a řešení zeleně v areálu včetně návrhu řešení retence dešťových vod zahrnující širší území výrobního/zpracovatelského areálu formou přírodně blízkých opatření“*. Tvrzení navrhovatele, že územní plán pouze stanoví, že *„územní studie prověří řešení a nové uspořádání území s ohledem na potřebu transformace území a s ohledem na zajištění podmínek ochrany přítomných hodnot území a možnosti zajištění veřejné přístupnosti*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

areálu“ se tedy zcela míjí s obsahem textové části územního plánu. Dle názoru soudu jsou stanovené podmínky pro další rozhodování o využití daného území zcela konkrétní. Ani tyto námitky navrhovatele tedy neshledal soud důvodnými.

63. Nedůvodnou shledal soud rovněž námitku, týkající se vnitřního rozporu územního plánu, který měl dle navrhovatele spočívat v tom, že ač jsou dle odůvodnění územního plánu pilířem využití území a potenciálním zdrojem zaměstnanosti plochy pro výrobu, kterých má obec nedostatek a ač je dle strategického plánu obce jednou z priorit rozvoj podnikání, omezuje územní plán rozvoj podnikání, a to na vhodném území areálu. Předně, jak vyplynulo z provedeného dokazování, byl strategický plán obce z roku 2016, který navrhovatel předložil jako důkaz, koncipován jako dokument střednědobého významu do roku 2022, tudíž priority a cíle v něm vytýčené již nebyly podkladem při tvorbě nového územního plánu v roce 2023. A současně navrhovatel nikterak konkrétně (dokonce ani obecně) netvrdí, jakým způsobem měl v úmyslu, při ponechání předmětných pozemků mezi plochami umožňujícími výrobu, rozvíjet dále své podnikání. A jednak odkazovaný bod 2.h.3. odůvodnění územního plánu, v němž je hovořeno o nedostatku plochy pro výrobu v obci, je vytržen z kontextu. Tato část odůvodnění se totiž týká funkčního vymezení zcela jiné plochy (P1-SC), byť toto vymezení bylo mimo jiné ovlivněno redukcí plochy výroby v katastru Bylany u Mostu. Je třeba zdůraznit, že zařazení pozemků navrhovatele mezi plochy zeleň areálová sledovalo zcela jiné (neméně důležité) cíle, než je rozvoj podnikání, přičemž tyto cíle jsou součástí koncepce rozvoje území obce, a jsou specifikovány v bodě 2.e. odůvodnění územního plánu. Zde je na prvním místě zdůrazněna nikoli priorita rozvoje podnikání, ale snaha o posílení sociálního pilíře v území, která je odůvodněna *„potřebou alespoň částečně sanovat deficit vzniklý historickým vývojem území a postižení většiny území povrchovou těžbou a zlepšit podmínky bydlení a rekreace v území.“* Právě stabilizace a rozvoj obytné funkce území je dle územního plánu jedním z hlavních, klíčových úkolů koncepce rozvoje území, který *„spočívá především v posílení obytné funkce území, podmínky pro bydlení s ohledem na dispozice území vhodně doplňuje příležitost rozvoje rekreačního využití krajiny, který v řešeném území představuje dílčí úpravy ve stabilizované části na jihu a výhledově nadmístní význam rekreačního využití území v prostoru rekultivací a vodní plochy na severu. Území sanací a rekultivací povrchové těžby po jejich dokončení bude znamenat významnou proměnu území i jeho nové zhodnocení.“* Pokud tedy novým vymezením ploch, na nichž se nachází pozemky ve vlastnictví navrhovatele, nedojde k naplnění cíle rozvíjet v obci podnikání, ale bude jím naplněn jiný, a jak vyplývá z odůvodnění územního plánu neméně důležitý, cíl, pak nelze hovořit o vnitřním rozporu územního plánu.
64. Ze všech výše uvedených důvodů soud přistoupil ke zrušení části územního plánu, pokud jím byly vymezeny plochy P7-ZX a VA2 s možností vyvlastnění, a to včetně podmíněnosti rozhodování o změnách v této ploše zpracováním územní studie, pro její nepřezkoumatelnost, a to podle § 101b odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V rozsahu, v němž soud neshledal důvod pro zrušení napadené části územního plánu, tedy pokud jde o vymezení plochy P6-VL a o podmínění rozhodování o změnách v území této plochy vypracováním územní studie, byl návrh jako nedůvodný zamítnut podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
65. Rozhodnutí o nákladech řízení je výrazem (ne)úspěšnosti stran v řízení a má své odůvodnění v § 60 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na výsledek řízení, kdy návrhu bylo vyhověno toliko částečně, přičemž (ne)úspěch stran byl v podstatě rovnocenný, bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Ústí nad Labem 10. dubna 2025

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu