ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatele: **J. S.**, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Novákem, advokátem se sídlem Vodní 31, Domažlice, proti odpůrci: **Městys Všeruby**, se sídlem Všeruby u Kdyně 77, zastoupenému Mgr. Vojtěchem Fořtem, advokátem se sídlem Npor. O. Bartoška 15, Domažlice, v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, o změně č. 5 ÚPN – SÚ Všeruby, schváleného usnesením Zastupitelstva městyse Všeruby č. 9/2009, ze dne 17. 12. 2009,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, o změně č. 5 ÚPN - SÚ, schváleného usnesením Zastupitelstva městyse Všeruby č. 9/2009, ze dne 17. 12. 2009, **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů.

Odůvodnění:

I.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu (dále také jen „soud“) dne 6. 4. 2010 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, o změně č. 5 ÚPN - SÚ Všeruby, schváleného usnesením Zastupitelstva městyse Všeruby č. 9/2009, ze dne 17. 12. 2009. Uvedl, že předmětným opatřením byla změněna závazná část územně plánovací dokumentace a to tak, že byla nově vymezena funkční plocha „území zemědělských farem“ se stanovením regulativů. Součástí změny č. 5 jsou výkresy grafické části s tím, že funkční plocha „území zemědělských farem“ se zařazuje do zastavitelných ploch Městyse Všeruby.

Navrhovatel dále uvedl, že v průběhu řízení, které předcházelo vydání shora označeného opatření vznesl námitky, a to jednak jako vlastník dotčených nemovitostí, jednak jako zástupce veřejnosti a také jako zástupce občanského sdružení Všerubský průsmyk. Tyto námitky byly zamítnuty. Navrhovatel podal také dne 13. 1. 2010 podnět k provedení přezkumného řízení, týkající se rozhodnutí o námitkách, které vznesl v průběhu řízení proti opatření obecné povahy. Krajský úřad plzeňského kraje přípisem ze dne 26. 2. 2010 navrhovateli sdělil, že neshledal důvody, které by vyžadovaly zahájení přezkumu s tím, že v územním plánu se vymezují funkční plochy a rozsah jejich využití, resp. zástavby, je předmětem navazujících správních řízení, ve kterých se posuzují komplexní důsledky a vazby využití a staveb na okolí a na životní prostředí. Požadavky a regulativy pro využití funkčních ploch jsou závazné pro využití pozemků a pro přípravu a realizaci staveb a tedy i pro případné územní a stavební řízení.

Navrhovatel tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy č. 1/2009, o změně č. 5 ÚPN – SÚ Všeruby zkrácen (§ 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s."). V případě námitek, které v průběhu řízení vznesl a které zrekapituloval v podnětu ze dne 13. 1. 2010, se nejedná o námitky týkající se toliko rozsahu využití funkčních ploch vymezených v územním plánu a jejich zástavby, ale zásadní námitky se týkají právě vymezení funkční plochy, konkrétně území zemědělských farem.

Ve svém návrhu soudu formuluje navrhovatel jmenovité námitky následovně:

1. Opatřením dochází k závažnému zásahu do jeho vlastnického práva. Navrhovatel má ve společném jmění manželů dům čp. 170 na stavební parcele č. 291 a dále navazující pozemkové parcely č. 784/20, 784/24, 784/26 a 49/4, vše v k. ú. V. Tyto nemovitosti leží v bezprostřední blízkosti nově vymezené funkční plochy „území zemědělských farem". Umístěním tohoto území v těsné blízkosti nemovitostí navrhovatele, zejména jeho rodinného domu, dojde nejen k poklesu tržní ceny nemovitosti, ale zejména k negativním důsledkům souvisejícím se zemědělskou výrobou (hluk, zápach, prašnost, dopravní zátěž). Navíc dojde i k částečné změně krajinného rázu tak, jak je konstatováno v závazném stanovisku MěÚ Domažlice, č. j. OŽP – 338/09-44733/2009.

Příčinou uvedeného znehodnocení je blízkost funkční plochy „území zemědělských farem" a kapacita farmy co do počtu chovaného dobytka. Pro zamezení negativních vlivů farmy nebyla zvolena její dostatečná vzdálenost od obytné zóny.

2. Současná kapacita chovaného dobytka je 120 DJ, plánovaná kapacita nové stáje je 178,64 DJ, což jsou hodnoty dosahující v součtu téměř 300 DJ, tato hranice je již považována za střední zdroj znečištění (nikoliv malý zdroj znečištění tak, jak bylo posouzeno v řízeních navazujících na spojené územní a stavební řízení). Tímto postupem se navrhovatel cítí ohrožen na svých právech. S tím souvisí i rozšíření současné farmy o silážní žlab, sklad píce a hnojiště, což spolu s rozšířenou kapacitou stájí bude ve svých důsledcích znamenat podstatné zvýšení negativních vlivů na okolí a tedy i snížení kvality bydlení navrhovatele.

3. Územní plán sídelního útvaru Všeruby, schválený zastupitelstvem obce dne 10. 2. 1994 vymezil v lokalitě, která byla napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2009

vymezena jako „území zemědělských farem“ chráněný mokřad a nacházelo se zde lokální biocentrum s biokoridorem. Tato lokalita byla označena v dokumentaci zpracované Ing. arch. K. Z. jako důležité území pro stav životního prostředí v obci. Následně došlo k „administrativnímu“ posunutí biocentra. Tento postup považuje navrhovatel za účelový a ve svých důsledcích rovněž znamená zásah do jeho práv.

4. V době, kdy navrhovatel začal budovat na stavební parcele č. 291 rodinný dům, měl záruku, že nedojde k znehodnocení stavby rodinného domu, ani k poklesu tržní ceny pozemků. Rodinný dům navrhovatele byl kolaudován v r. 2000. Stavební povolení na výstavbu rodinného domu bylo navrhovateli vydáno v srpnu 1990. V té době ještě rodina M. soukromě nehospodařila a chovala maximálně 10 ks dobytka. Teprve v pozdější době došlo k modernizaci a postupnému rozšiřování zemědělské výroby a to v rozporu s tehdy platným územním plánem (výstavba výkrmny skotu pro 60 ks dobytka a garáž na stroje).

Negativní vlivy jsou takového charakteru, že se jedná o zatěžování navrhovatele nad obvyklou míru.

Navrhovatel dále odkazuje na § 53 odst. 4 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého pořizovatel územního plánu přezkoumá soulad návrhu tohoto plánu zejména s požadavky na ochranu nezastavěného území a dále na § 53 odst. 5 písm. b) tohoto zákona týkající se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona vydá zastupitelstvo územní plán po ověření, že není mj. v rozporu s politikou územního rozvoje, jakož ani s výsledkem řešení rozporů.

Navrhovatel také poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009, v jehož smyslu je podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení této zásady může změnou územního plánu dojít k omezení vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhne-li spravedlivou míru.

Závěrem navrhovatel konstatuje, že má za to, že v jeho případě přesáhl zásah do jeho vlastnických práv spravedlivou míru. Je přesvědčen, že dotčené opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem (neoprávněný zásah do jeho vlastnického práva) a z tohoto důvodu navrhuje podle § 101d odst. 2 s. ř. s., aby Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy žalovaného č. 1/2009, kterým se provádí změna č. 5 ÚPN – SÚ Všeruby, zrušil.

Dále navrhovatel (jeho zástupce) k výzvě soudu stran zamýšleného postupu rozhodnout věc bez jednání, sdělil, že souhlasí, aby věc byla rozhodnuta bez nařízení jednání.

K výzvě soudu, aby navrhovatel doplnil svůj návrh o listinu prokazující jeho aktivní legitimaci k podání návrhu (konkrétně aktuální výpis z listu vlastnictví k

nemovitostem specifikovaným v návrhu na zrušení označeného opatření obecné povahy), navrhovatel (jeho zástupce) zaslal soudu výpis z katastru nemovitostí ze dne 14. 4. 2010 a dále přiložil následující listiny: 1. Vyjádření Městského úřadu Domažlice ze dne 21. 9. 2005, 2. Prohlášení bývalého starosty obce ze dne 19. 1. 2006 s přílohou (nejbližší úkoly), 3. Dopis Občanského sdružení Všerubský průsmyk ze dne 22. 6. 2006 s odpovědí Ing. Arch. Z., 4. Stanovisko Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 5. 8. 2009, 5. Dopis navrhovatele ze dne 14. 12. 2009 s odpovědí, a 6. Stížnost navrhovatele ze dne 14. 12. 2009 s odpovědí.

II.

Odpůrce zaslal k předmětnému návrhu vyjádření ze dne 20. 4. 2010, v němž se strukturovaně vyjadřuje k jednotlivým bodům návrhu.

K bodu 1. uvádí, že má za to, že napadené opatření obecné povahy rozhodně nijak nezasahuje do vlastnických práv navrhovatele. Naopak toto opatření přispívá ke zlepšení stávajícího stavu životního prostředí, a jsou v něm stanoveny takové podmínky, které povedou obecně ke zlepšení životních podmínek, a to jak navrhovatele, tak všech obyvatel městyse. Díky napadenénu opatření bude stávající zemědělská farma lépe zorganizována a zmodernizována, a navíc bude aplikována celá řada dalších ekologických opatření.

K bodu 2 návrhu uvádí toliko, že navrhovatel si zřejmě špatně přečetl doklady související s napadeným opatřením, když plánovaná kapacita nové stáje (a celé farmy) bude toliko 178,64 DJ. Odpůrce poznamenává, že neví, jak navrhovatel dospěl k tomu, že kapacita bude celkem 300 DJ.

Co se týká 3. bodu návrhu, tuto otázku řeší dokument, nazvaný SEA pro změnu č. 5 územního plánu, zpracovaný ing. P. M., tj. osobou oprávněnou ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. Předmětný dokument byl dále posouzen Krajským úřadem Plzeňského kraje, odborem životního prostředí, a to v rámci projednávání předmětné změny.

K poslednímu bodu návrhu odpůrce toliko poznamenává, že navrhovatel se na jednu stranu domáhá ochrany před „zásahy“ do jeho vlastnických práv a zároveň na druhé straně by ostatním spoluobčanům bránil v jejich právu svobodně podnikat.

Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby byl návrh zamítnut.

Současně odpůrce (jeho zástupce) k výzvě soudu stran zamýšleného postupu rozhodnout věc bez jednání, sdělil, že souhlasí, aby věc byla rozhodnuta bez nařízení jednání.

Odpůrce dále na výzvu soudu předložil spis č. 6170/07 ve věci změny č. 5 ÚPN - SÚ Všeruby, originál vyhotovení opatření obecné povahy Změna č. 5 ÚPN – SÚ Všeruby, a dále dokument Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, Část A: Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, SEA pro změnu č. 5 územního plánu sídelního útvaru městyse Všeruby.

III.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Pořízení předmětné změny územního plánu, tj. změny č. 5 UPN - SÚ Všeruby, schválilo Zastupitelstvo městyse Všeruby na svém zasedání dne 26. 1. 2006. Návrh zadání této změny byl zpracován v roce 2008, kdy byl od 4. 11. 2008 do 4. 12. 2008 vystaven k veřejnému nahlédnutí a pořizovatel oznámil jeho projednávání. Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí, jako dotčený orgán podle § 22 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, vznesl požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů změny č. 5 ÚPN - SÚ Všeruby z hlediska vlivů na životní prostředí. Dne 18. 12. 2008 byl zastupitelstvem městyse Všeruby schválen upravený návrh zadání. Po zpracování návrhu změny územního plánu, dále po tzv. společném jednání, a po posouzení návrhu Krajským úřadem Plzeňského kraje, bylo zahájeno řízení o územním plánu a stanoven termín veřejného projednání návrhu na 24. 11. 2009.

Návrh nově vymezil funkční plochu „území zemědělských farem“ v okrajové části zastavěného území s účelem využití - území pro intenzivní zemědělskou výrobu a chov, kde mohou být umísťovány související specifikované stavby, a současně vymezil jmenovité regulativy. Návrh je podmíněn vymístěním a zrušením stáje v centru obce Hájek a sjednocení zemědělské farmy. Daná funkční plocha je zařazována do zastavitelného území městyse, které se takto rozšiřuje cca o 1 ha na jihovýchodním okraji městyse Všeruby. Jedná se o území pro rozšíření farmy, které navazuje na stávající farmu s orientací na přilehlé pastviny.

K návrhu byly podány obsahově shodné připomínky s povahou námitek, prezentované zástupcem veřejnosti, jímž byl pan J. S. (navrhovatel), dále námitky navrhovatele (pana J. S.) jako dotčeného vlastníka nemovitostí, a také byly uplatněny připomínky Občanského sdružení Všerubský průsmyk, v jehož zastoupení jednal rovněž pan J. S. (navrhovatel), jako předseda tohoto sdružení. Ve všech těchto třech případech se jednalo o celkem sedm v podstatě shodně formulovaných námitek resp. připomínek, přičemž vyhověno bylo jediné z nich (v pořadí druhé), která požadovala zanesení „stávající stavby“ farmy do navrhované změny jako stávající stav. Ostatní námitky, resp. připomínky, byly po posouzení zamítnuty, s uvedením jmenovitých odůvodnění.

Změna č. 5 UPN - SÚ Všeruby byla schválena usnesením Zastupitelstva městyse Všeruby č. 9/2009 ze dne 17. 12. 2009, jako opatření obecné povahy č. 1/2009.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, o změně č. 5 ÚPN – SÚ Všeruby, podal navrhovatel z titulu postavení dotčeného vlastníka nemovitostí. Obsah námitek uvedených v nyní projednávaném návrhu v podstatné míře reprodukuje, či vychází z obsahu námitek, které navrhovatel uplatnil ve vztahu k návrhu změny a o nichž rozhodovalo Zastupitelstvo městyse Všeruby.

IV.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může v předmětné věci jednat. Dospěl při tom

k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomu i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci a jejich zástupci mají procesní způsobilost. O těchto skutečnostech ostatně není mezi účastníky sporu. O věci soud rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 s. ř. s., když navrhovatel i odpůrce s tímto postupem ve svých vyjádřeních výslovně souhlasili.

Soud se zabýval i otázkou, zda navrhovatel není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v souvislosti s ust. § 55 odst. 2 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele k předmětnému řízení vychází ze shora již připomínaného ustanovení § 101a s. ř. s., kde se uvádí, že: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen.* Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Tam pro účely takové ochrany přichází v úvahu uplatnění námitek, přičemž § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s jeho § 55 odst. 2, uvádí, že námitky proti návrhu územního plánu, resp. jeho změny, mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Nejvyšší správní soud přitom již judikoval, že uplatnění námitek v řízení před správním orgánem je podmínkou pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem. V rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54 Nejvyšší správní soud v tomto směru jmenovitě uvedl: *Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. (www.nssoud.cz).*

V projednávané věci navrhovatel nesouhlasí se schválenou změnou územního plánu a uvádí, že opatřením dochází k závažnému zásahu do jeho vlastnického práva, neboť má ve společném jmění manželů dům čp. 170 na stavební parcele č. 291 a dále navazující pozemkové parcely č. 784/20, 784/24, 784/26 a 49/4, vše v k. ú. V., přičemž tyto nemovitosti podle jeho konstatování leží v bezprostřední blízkosti nově vymezené funkční plochy „území zemědělských farem“. Námitky stran dotčení na svých vlastnických právech předmětnou změnou územního plánu uplatnil již v procesu projednávání návrhu dané změny územního plánu a rozhodovalo o nich Zastupitelstvo městyse Všeruby.

Předmětnou změnou územního plánu se mění dosavadní rozsah a hranice zastavitelného území, přičemž, jak Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu spisu, z výkresů grafické části předmětné změny územního plánu vyplývá, že nově vymezovaná funkční plocha bezprostředně nesousedí s nemovitostmi ve vlastnictví (spoluvlastnictví) navrhovatele. Vnější hranice nemovitostí, jejichž vlastnictví (spoluvlastnictví) stěžovatel doložil soudu (rodinný dům čp. 170 na stavební parcele č. 291, navazující pozemkové

parcely č. 784/20 a 49/4, vše v k. ú. V.), se v nejužším místě nachází ve vzdálenosti 140 m od vnější hranice funkční plochy „území zemědělských farem“, nově vymezované napadenou změnou územního plánu.

To, že příp. zkrácen na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. nemusí být jen vlastník pozemků zahrnutých do území, na něž změna dopadá, ale i vlastník pozemků sousedících, Nejvyšší správní soud rovněž již řešil ve své předešlé judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, www.nssoud.cz. Vycházel přitom z judikatury Ústavního soudu i bývalého Nejvyššího správního soudu (tzv. prvorepublikového) a na tomto základě dospěl k závěru, že *pojem „dotčenosti“ je nutno vykládat šířeji, nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků a staveb, na které změna územního plánu přímo dopadá. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky a stavbami, na něž dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku či stavbě. „Dotčenost“ se proto musí posuzovat materiálně s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků či staveb, ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.*

Za tohoto stavu věci je nutno konstatovat, že byť v projednávaném případě dosud soud neposuzoval, zda napadeným opatřením obecné povahy byla skutečně dotčena práva navrhovatele, lze mimo vší pochybnost uzavřít, že se nejedná o podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou. Jak vyplývá z výše uvedeného výkladu, není z povahy věci vyloučeno, aby vlastníkem dotčeným změnou územního plánu byl vedle vlastníka pozemku sousedícího, popř. i vlastník pozemku přímo nesousedícího s nově upravovaným územím, když zároveň není zcela zjevné bez dalšího bližšího zkoumání, že napadené opatření obecné povahy do jeho práv nezasáhlo. Nejvyšší správní soud je tak toho názoru, že navrhovatel splnil předepsanou povinnost tvrzení o zkrácení na právech, a k podání návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu jako opatření obecné povahy, procesně legitimován je.

Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení námitek navrhovatele.

V.

V otázce meritorního přezkumu, resp. při zkoumání důvodnosti návrhu, Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že dle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou

proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Účastníci nijak **nesporují** otázky související ani s pravomocí, ani s působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu, a stejně tak ani s postupem odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Stejně tak **soud nemá pochybnosti** o těchto otázkách, které tvoří jádro **prvního, druhého** a **třetího kroku algoritmu** soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke krokům **čtvrtému** a **pátému**, jimiž je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem po obsahové stránce, tedy s hmotněprávními předpisy, a dále zda bylo předmětné opatření obecné povahy vydáno v souladu se zásadou proporcionality.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že již ve svém rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88 Nejvyšší správní soud uvedl, že *správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků mu však nic nebrání též posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva (krok č. 4 algoritmu), popř. zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu). Současně s tím je však vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práva navrhovatele. ..... Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.*

Námitky stěžovatele, tak jak jsou formulovány, dílem míří právě na rozpor s požadavky hmotného práva, a dále zejména na rozpor se zásadou proporcionality. Jejich formulace je přitom taková, že se oba tyto aspekty do určité míry překrývají. Vycházeje z popsaných východisek, věnoval se Nejvyšší správní soud nejprve námitkám navrhovatele, které zřetelněji míří na rozpor s požadavky **hmotného práva**.

Navrhovatel namítá závažný zásah do vlastnického práva. Umístěním nově vymezené funkční plochy „území zemědělských farem“ v blízkosti jeho nemovitostí, především rodinného domu, dojde vedle poklesu tržní ceny nemovitostí dále zejména k negativním důsledkům souvisejícím se zemědělskou výrobou (hluk, zápach, prašnost, dopravní zátěž), když pro zamezení negativních vlivů farmy nebyla zvolena její dostatečná vzdálenost od obytné zóny. Nejvyšší správní soud z obsahu spisu zjistil, že pořizovatel změny územního plánu při posuzování a vyhodnocování těchto tvrzených negativních důsledků postupoval v souladu se zákonem. Na základě požadavku Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, k zadání změny územního plánu, vyjádřeném ve stanovisku ze dne 25. 11. 2008 nechal pořizovatel zpracovat „Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí“ (SEA), v němž byly všechny tyto aspekty

posouzeny. Toto „vyhodnocení“ (je součástí spisu) bylo vyhotoveno v dubnu 2009 příslušnou oprávněnou osobou, a Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí se k němu vyjádřil ve svém „souhrnném stanovisku k návrhu změny č. 5 Územního plánu sídelního útvaru Všeruby, včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“, ze dne 5. 8. 2009. Stanovisko vydal jako souhlasné, za dodržení následujících podmínek: 1. Je nutno respektovat veškerá navrhovaná opatření a doporučení uvedená v kapitole 7 „Popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení, nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí“ Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., 2. V rámci řízení následujících po schválení územního plánu je nutné předpokládaný záměr posoudit v rámci procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Závěry z tohoto vyhodnocení byly poté zohledněny v návrhu předmětné změny územního plánu. Ostatně jmenovité výhrady v tomto směru, tj., že by tomu tak nebylo, navrhovatel nevznesl, a ani Nejvyšší správní soud nic takového z obsahu spisu nezjistil.

Navrhovatel omezení svého vlastnického práva, resp. jeho znehodnocení, vedle tvrzené blízkosti dané funkční plochy, spojuje dále s kapacitou farmy co do počtu chovaného dobytka. Ve své námitce stěžovatel výslovně uvádí, že současná kapacita chovaného dobytka je 120 DJ, plánovaná kapacita nové stáje je 178,64 DJ, což jsou hodnoty dosahující v součtu téměř 300 DJ, tato hranice je již považována za střední zdroj znečištění (nikoliv malý zdroj znečištění tak, jak bylo posouzeno v řízeních navazujících na spojené územní a stavební řízení). Odpůrce k tomu uvedl, že si navrhovatel zřejmě špatně přečetl doklady související s napadeným opatřením, když plánovaná kapacita nové stáje (a celé farmy) bude toliko 178,64 DJ. Nejvyšší správní soud musí dát odpůrci za pravdu. Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v samotné textové části předmětného opatření obecné povahy není tato otázka výslovně řešena. Blíže je specifikována v příloze daného opatření obecné povahy, obsahující, či vymezující, tzv. identifikační údaje. Na str. 4 této přílohy je výslovně uvedeno, že celková kapacita celé zemědělské farmy bude do 180 DJ.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením, zda schválená podoba rozporované změny územního plánu není v rozporu se jmenovitými ustanoveními stavebního zákona, na něž poukazuje navrhovatel výslovně. Navrhovatel odkazuje na § 53 odst. 4 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého pořizovatel územního plánu přezkoumá soulad návrhu tohoto plánu zejména s požadavky na ochranu nezastavěného území a dále na § 53 odst. 5 písm. b) tohoto zákona týkající se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona vydá zastupitelstvo územní plán po ověření, že není mj. v rozporu s politikou územního rozvoje, příp. s výsledkem řešení rozporů. Navrhovatel přitom nijak konkrétněji nedokládá, že by pořizovatel, či zastupitelstvo, těmto zákonným požadavkům nedostálo. Ostatně ani Nejvyšší správní soud nic takového z obsahu nezjistil. Naopak z obsahu spisu je zřejmé, že dané subjekty, tj. jak pořizovatel, tak Zastupitelstvo města Všeruby, předmětný návrh změny územního plánu z těchto hledisek nejen posoudily, ale současně také při tomto posouzení neshledaly žádný rozpor. Z obsahu spisu je zřejmé, že pro území dotčené změnou č. 5 ÚPN - SÚ Všeruby nevyplývají žádné konkrétní požadavky z Politiky územního rozvoje vydané vládou ČR, ani platné ze Zásad územního rozvoje vydaných zastupitelstvem Plzeňského kraje, změna

byla připravena, projednána a schválena ve spojení s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území a v souladu s ním, a stejně tak byly zohledněny požadavky na ochranu nezastavěného území (zejména potřeba rozšíření farmy mj. ve spojení s požadavkem na vymístění a zrušení stáje v centru obce Hájek).

Pokud jde o požadavek souladu dané změny s výsledkem řešení rozporů (rozumí se jimi rozpory mezi pořizovatelem a dotčenými orgány státní správy, či mezi dotčenými orgány státní správy, nikoliv však „rozpory" mezi pořizovatelem a subjekty oprávněnými podávat námitky či připomínky). Žádné výslovné v tomto směru v úvahu přicházející rozpory podle obsahu spisu prezentovány nebyly, dotčené orgány státní správy uplatnily ve svých stanoviscích toliko požadavky, kterým bylo vyhověno. S tím také souvisí námitka navrhovatele, týkající se „administrativního" posunutí biocentra, které bylo v předchozím stavu považováno za důležité území pro daný stav životního prostředí v obci. Nejvyšší správní soud z obsahu spisu zjistil, že MěÚ Domažlice, odbor životního prostředí, uplatnil k návrhu zadání v tomto směru požadavek, znějící: „Lokální biocentrum je nutno vymezit tak, by mělo min. 3 ha. Hranici biocentra je možno rozšířit směrem západním k cyklostezce a jižním". Tento požadavek bylo upraveným zadáním uloženo promítnout do návrhu změny. K návrhu změny již MěÚ Domažlice, odbor životního prostředí, připomínky neměl (viz jeho souhrnné stanovisko ze dne 5. 8. 2009). Předmětná změna územního plánu je podle obsahu spisu koncipována s ohledem průběh lokálního biokoridoru – Hájecký potok s pobřežní a doprovodnou zelení. Šířka biokoridoru je stanovena 30 m s ochranným pásem doprovodné zeleně v šířce 10 m. Regionální biocentrum je, po projednání MěÚ Domažlice, odborem životního prostředí, koncipováno v rámci širších vztahů na soutoku Hájeckého potoka s říčkou Koubou v rozsahu více než 10 ha.

V daných souvislostech navrhovatel rovněž namítá, že navíc dojde i k částečné změně krajinného rázu tak, jak je konstatováno v závazném stanovisku MěÚ Domažlice, č. j. OŽP - 338/09-44733/2009. Nejvyšší správní soud takovéto stanovisko Městského úřadu Domažlice v obsahu spisu nezjistil, naopak z bezprostředně výše citovaného souhrnného stanoviska MěÚ Domažlice, odboru životního prostředí, k návrhu dané změny územního plánu výslovně vyplývá, že z hlediska ochrany přírody a krajiny tento orgán nemá připomínek.

Po posouzení těchto otázek Nejvyšší správní soud učinil dílčí závěr, že **rozpor s hmotným právem** u posuzované změny územního plánu **nenastal.**

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k poslednímu kroku přezkumného algoritmu, kterým je test **proporcionality**. Otázce proporcionality, resp. přiměřenosti, se v této souvislosti komplexněji věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, jehož se dovolává i sám navrhovatel. Přiměřeností je podle tohoto rozhodnutí třeba rozumět *vztah cíle (cíle regulace) ke zvolenému prostředku (regulatorní technice). Prostředky zvolené k dosažení cíle musí být nejenom vhodné, ale zároveň nesmí jít nad rámec nezbytně nutného. Při posuzování přiměřenosti se tak uvažuje pouze nad modalitami „jak", nikoliv však nad tím „zda vůbec". Přezkum územního plánu ze strany Nejvyššího správního soudu se omezuje v zásadě na tři prvky. Předně se zkoumá intenzita zájmu na využití konkrétní plochy takovým způsobem, který stanoví územní plán. Dále je třeba posoudit, zda zvolené využití plochy je schopno naplnit*

sledovaný zájem (účel). V neposlední řadě se posuzuje, zda intenzita omezení práva prostřednictvím územního plánu odpovídá intenzitě sledovaného zájmu. V opačném případě se jedná o exces, jehož důsledkem musí být zrušení územního plánu, resp. jeho části. Nelze totiž zatížit právo jedince omezením, jehož intenzita by přesahovala intenzitu zájmu, který se v území takto projevuje.

Toto pojetí principu, či zásady proporcionality, při přezkumu zákonnosti územního plánu či jeho změny, plně koresponduje zákonnému vymezení cílů územního plánování v § 18 stavebního zákona, kde se v jeho odst. 2 uvádí: *Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.*

V posuzované věci navrhovatel, jak bylo již shora pojednáno, netvrdil přímý zásah do vlastnického práva, což ani Nejvyšší správní soud sám neshledal. Navrhovatel namítal ve své podstatě zprostředkované znehodnocení svého vlastnictví v důsledku umístění funkční plochy „území zemědělských farem“ v blízkosti jeho nemovitostí, a v podstatě se tak jedná o deklarovanou kolizi zájmů.

Nejvyšší správní soud tak posuzoval, zda změna územního plánu představuje pro navrhovatele skutečně závažný zásah do jeho vlastnických práv k nemovitostem, které leží v blízkosti nově vymezené funkční plochy „území zemědělských farem“. Navrhovatel namítá, že umístěním tohoto území v těsné blízkosti jeho nemovitostí, zejména rodinného domu, dojde nejen k poklesu tržní ceny nemovitostí ale dále zejména k negativním důsledkům souvisejícím se zemědělskou výrobou (hluk, zápach, prašnost, dopravní zátěž). Pro zamezení negativních vlivů farmy nebyla zvolena její dostatečná vzdálenost od obytné zóny. Negativní vlivy jsou takového charakteru, že se jedná o zatěžování navrhovatele nad obvyklou míru. V době, kdy navrhovatel začal budovat na stavební parcele č. 291 rodinný dům, měl záruku, že nedojde k znehodnocení stavby rodinného domu, ani k poklesu tržní ceny pozemků. Rodinný dům navrhovatele byl kolaudován v r. 2000. Stavební povolení na výstavbu rodinného domu bylo navrhovateli vydáno v srpnu 1990. V té době ještě rodina M. soukromě nehospodařila a chovala maximálně 10 ks dobytka. Teprve v pozdější době došlo k modernizaci a postupnému rozšiřování zemědělské výroby. Příčinou uvedeného znehodnocení je blízkost funkční plochy „území zemědělských farem“ a kapacita farmy co do počtu chovaného dobytka.

Jak bylo již výše poznamenáno Nejvyšší správní soud z obsahu spisu zjistil, že nově vymezovaná funkční plocha bezprostředně nesousedí s nemovitostmi ve vlastnictví (spoluvlastnictví) navrhovatele. Nově vymezovaná funkční plocha navazuje na stávající farmu rodiny M. na okraji městyse Všeruby, představuje její rozšíření jižním směrem, a směřuje dále vně aktuálně zastavěného území do volné krajiny, s orientací na přilehlé pastviny. Vnější hranice nemovitostí, jejichž vlastnictví (spoluvlastnictví) stěžovatel doložil soudu, jak vyplývá z grafické části dokumentace, jež je obsahem spisu, se v nejužším místě nachází ve vzdálenosti 140 m od vnější hranice funkční plochy „území zemědělských farem“, nově vymezované napadenou změnou územního plánu (vzdálenost od obytného /rodinného/ domu navrhovatele je přitom ještě větší), což je přibližně stejná vzdálenost, v jaké se nachází od nemovitostí navrhovatele stávající farma rodiny M. (orientovaná severněji). Lze jistě souhlasit s tím, že v době, kdy bylo navrhovateli vydáno stavební

povolení, nemohl vědět, jak se bude navazující území o 15 – 20 let později rozvíjet. Na druhé straně je zřejmé, že stejně tak nemohl navrhovatel spoléhat na to, že daný stav z r. 1990 v předmětném území zůstane navždy neměnný. V posuzované věci není bez významu skutečnost, že navrhovanou změnou se mj. sleduje vymístění a zrušení stáje v centru obce Hájek, a dále sjednocení zemědělské farmy v jeden funkční celek, s jeho umístěním v okrajové části zastavěného území, při respektování požadavků na udržitelný rozvoj území. Ve spojení s tím byla posuzována i vzdálenost od obytné zóny s tím, že tato byla shledána jako dostatečná, přičemž její ochrana bude dále posílena výsadbami zeleně kolem Hájeckého potoka.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, a má za prokázané, že hlavním cílem předmětné změny územního plánu je rozšíření stávající zemědělské farmy a stanovení příslušných regulativů a podmínek pro prostorové uspořádání tohoto území, a to zejména ve vztahu k Hájeckému potoku a územnímu systému ekologické stability, dále k obytné zástavbě a rozvojovým obytným plochám. Předmětná funkční plocha plynule navazuje na stávající farmu a je vymezena pro její rozšíření na okraji zastavěného území směrem do volné krajiny. Změna územního plánu byla podmíněna vymístěním stáje ve středu obce Hájek a jejím začleněním do rozšiřované farmy. Zemědělská farma se tak soustřeďuje v jeden funkční celek, který vzhledem ke stanoveným regulačním prvkům nepředstavuje hrozbu v rámci dopadů na změnu funkčního využití území. Tím se současně do značné míry eliminuje „rozptyl“ důsledků tvrzených negativních dopadů souvisejících se zemědělskou výrobou (hluk, zápach, prašnost, dopravní zátěž – u ní se dokonce v důsledku vytvoření jednoho funkčního celku farmy očekává její snížení). Vymezení předmětné funkční plochy představuje rozvojovou příležitost k podnikání v zemědělství vzhledem k zajištění symbiozy s okolní krajinou a s prvky územního systému ekologické stability. Podél celé farmy má být vybudován filtrační příkop s čistícími nádržemi, současně je stanoven rozsah hygienického pásma cca 125 – 140 m od středu zástavby farmy. Hranice parcel nejbližší obytné zástavby (výlučně na druhé straně Hájeckého potoka) od předpokládané možné hranice zástavby v zájmovém území je cca 140 m. Směrem k obytné zástavbě (rozvojové plochy) je hygienické pásmo rozšířené farmy překryto ochranným pásmem čističky odpadních vod a nezasahuje objekty trvalého bydlení. Součástí regulačních opatření je výsadba doprovodné a ochranné zeleně a revitalizace zeleně současné, a to v prostoru Hájeckého potoka, čističky odpadních vod a cyklo a pěší stezky. Vzhledem k navrženým dosadbám této zeleně je omezen a v podstatě vyloučen i vizuální kontakt obytné zástavby.

Za významné v tomto směru Nejvyšší správní soud považuje zejména podrobně a důsledně zpracované „Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí“ (SEA), v němž byly všechny tyto navrhovatelem namítané negativní aspekty v rozhodující míře posouzeny, k jejich eliminaci byly stanoveny závazné požadavky a podmínky, a navržena příslušná opatření. Tyto potom byly v rozsahu promítnutelném do územně plánovací dokumentace odpovídajícím způsobem zapracovány do předmětné změny územního plánu. Z pohledu ochrany před negativním dotčením na subjektivních právech v důsledku změny územního plánu současně nelze pominout ani druhý požadavek souhrnného stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí ze dne 5. 8. 2009 k návrhu změny územního plánu, který dále ukládá daný záměr posuzovat v režimu EIA ještě v rámci řízení následujících po schválení územního plánu.

Za tohoto stavu věci, kdy předmětná změna územního plánu sleduje nalezení a zajištění rozvojových možností při zachování hodnot území a současně i přiměřené ochrany existujících práv dotčených subjektů, dospěl Nejvyšší správní soud, po posouzení intenzity zájmu na využití konkrétní plochy způsobem nově stanoveným změnou územního plánu, k závěru, že tato intenzita zájmu převažuje nad tvrzeným omezením vlastnického práva navrhovatele, přičemž je zřejmé, že zvolené využití plochy je schopno naplnit sledovaný zájem (účel). Nejvyšší správní soud tak **neshledal** ani případný **rozpor** napadeného opatření obecné povahy se **zásadou proporcionality**.

Ze všech výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud naznal, že návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, o změně č. 5 ÚPN – SÚ Všeruby, schváleného usnesením Zastupitelstva městyse Všeruby č. 9/2009, ze dne 17. 12. 2009, není důvodný. V souladu s ustanovením § 101d odst. 2, větou druhou s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

VI.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

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

V Brně dne 5. května 2010

JUDr. Petr
Průcha
předseda senátu