ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. J. O.**, a **b) Ing. E. O.**, oba zastoupeni JUDr. Eliškou Hoškovou, advokátkou, se sídlem Padělky 554, Slušovice, proti odpůrci: **Město Zábřeh**, se sídlem Masarykovo náměstí 510/6, Zábřeh, zastoupen JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2010 – územní plán města Zábřeh, schváleného zastupitelstvem města Zábřeh na zasedání dne 5. 5. 2010,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Navrhovatelé se svým návrhem domáhají zrušení opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán města Zábřeh, a to v části týkající se změny funkčního určení pozemku, původně parc. č. 165/1 (PK) – pozemek ve zjednodušené evidenci v k.ú. Václavov u Zábřeha, z kategorie Ks – smíšené krajinné na plochu zemědělského půdního fondu, a v části týkající se změny funkčního určení pozemků jako plochy označené Vs na plochy smíšené - výrobní, přiléhající k pozemkům parc. č. 62/1, parc. č. 45/1, parc. č. 90 a parc. č. 95/1 v k.ú. Václavov u Zábřeha.

Navrhovatelé poukázali především na to, že jsou spoluvlastníky pozemku původně parc. č. 165/1 (PK) o výměře 15661 m2 v k.ú. Václavov u Zábřeha, který byl přečíslován na parc. č. 162/3, 162/9, 162/5, 162/11 a 227/14 (na 2/3 tohoto pozemku o výměře 0,95 ha byl v minulosti vydán souhlas se zalesněním, a v dalším období zde probíhala správní

řízení, týkající se návrhu spoluvlastníků na zalesnění 1/3 zbývající plochy). Dne 30. 4. 2008 byla vydána vyhláška o veřejném projednání konceptu územního plánu města Zábřeh, které se uskutečnilo dne 3. 6. 2008. V tomto materiálu byla v lokalitě, do níž byla výměrou cca 100 m2 zahrnuta i plocha pozemku parc. č. 165/1 (PK), navržena i plocha V-B2-určeno k bydlení, a zbývající část pozemků pak byla zařazena jako plochy Ks-smíšené krajinné. Po petici vlastníků pozemků Městský úřad Zábřeh upustil od záměru zařadit pozemky jako plochy pro bytové účely (sdělení ze dne 19. 12. 2008) a původní zařazení pozemků tak zůstalo nezměněno (Ks-smíšené krajinné). Po projednání konceptu územního plánu byly dne 10. 12. 2008 vydány a schváleny zastupitelstvem města Zábřeh „Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu města Zábřeh“, které neobsahovaly změnu kategorizace pozemku z Ks-smíšené na zemědělský půdní fond. O tom svědčil zápis z jednání ze dne 16. 8. 2010 a informace ze dne 8. 6. 2010, v nichž je uvedeno, že „podkladem pro zpracování návrhu územního plánu byly schválené Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, nikoliv vlastní koncept, a požadovaným pozemkům tak zůstalo jejich dosavadní využití“. Dne 18. 1. 2010, při nahlížení do mapových podkladů k územnímu plánu, bylo zjištěno, že došlo ke změně kategorizace lokality, v níž se nacházel pozemek parc. č. 165/1, z kategorie Ks-smíšené krajinné na zemědělský půdní fond. Proti změně zařazení podali námitky, z nichž jedné, týkající se pravomocného územního rozhodnutí Městského úřadu Zábřeh ze dne 13. 11. 2007, bylo vyhověno, a ostatní byly zamítnuty. Správní orgán se přitom dostatečně nevypořádal s námitkou stran změny funkčního určení pozemků a odůvodnění tohoto rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Oba spoluvlastníci se proto cítí být poškozeni tím, že se o novém funkčním využití pozemků, do nichž spadá i pozemek parc. č. 165/1 (PK) v k.ú. Václavov u Zábřeha, dozvěděli až z návrhu územního plánu, když z předchozích fází řízení (zadání, koncept územního plánu, Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu) tato změna nevyplývala. Územní plán tak nebyl vydán zákonem předepsaným způsobem. Je tomu tak proto, že návrh územního plánu musí být pořízen na základě zadání územního plánu nebo Pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 50 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále také „stavební zákon“). Změna zařazení pozemku parc. č. 165/1 (PK) z Ks-smíšené krajinné na zemědělský půdní fond pak byla hlavním důvodem pro zamítnutí návrhu na vydání územního rozhodnutí o využití území pro účel zalesnění zbývající 1/3 pozemku. Odpůrce Město Zábřeh uvedenou změnou zasáhlo negativně do spoluvlastnických práv k pozemku parc. č. 165/1, neboť mění charakter (funkční určení) pozemků do té míry, že vytváří u dotčeného pozemku zcela jinou kulturu, která do budoucna vylučuje plánované využití pozemku, o nějž řadu let usilují. V návrhu územního plánu textové části bodu 5 je přitom uvedeno, že v západní části řešeného území, kde se silně projevuje vodní a větrná eroze, by mělo výhledově dojít k obnově a zlepšení funkčnosti krajiny, což bude vyžadovat revitalizační opatření, zejména obnovu přírodě blízkých vegetačních prvků. Musí být též realizováno zakládání nových ekologicky stabilních porostů vytvářejících protierozní opatření (diverzifikace zemědělského půdního fondu s vytvářením protierozních bariér a zvyšování ekologické stability). Není však zřejmé, z jakého důvodu nebyla do těchto ploch zahrnuta i plocha, jejíž součástí byl pozemek č. 165/1 (PK) v k.ú. Václavov u Zábřeha. Vyznačení ploch ekologické stability totiž končí na hranicích tohoto pozemku, a pro zvyšování ekologické stability jsou v územním plánu určeny pozemky mající rovinný charakter. V konceptu územního plánu byly přitom svažité pozemky označeny symbolem „Ks“, ale v návrhu územního plánu tyto pozemky ztratily toto označení. Rovinné

pozemky tak budou podléhat ekologické stabilizaci a pozemky, které jsou vystaveny větrné a půdní erozi budou ponechány osudu. Vlastníci pozemků dotčených územním plánem mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Zásahy do vlastnického práva musí mít proto výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším způsobem, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona a zákonem popsaným způsobem. Změnou územního plánu tak došlo v tomto případě k upřednostnění veřejných zájmů nad zájmy soukromými. Výsledný stav pak vede ve svých důsledcích k zásahu do ústavně zaručených práv všech vlastníků, a to do práva vlastnického (blokace budoucího plánovaného využití části pozemku).

Navrhovatelé ve svém návrhu rovněž poukazují na to, že jsou i spoluvlastníky pozemků parc. č. 62/1, parc. č. 45/1, parc. č. 90 a parc. č. 95/1 v k.ú. Václavov u Zábřeha a že nemohou souhlasit s vymezením rozsahu části území v tomto katastrálním území jako plochy smíšené – výrobní, který je v mapové podobě územního plánu označen symbolem „Vs“. Vyčlenění části k.ú. Václavov u Zábřeha na plochy smíšené výrobní, pro které je uvažováno se zařízeními pro zpracovatelskou průmyslovou výrobu, s částečně rušícími a obtěžujícími živnostenskými provozovnami a s technickou vybaveností sloužící pro ukládání a likvidaci odpadů, není v souladu s výchozími a základními zásadami územního plánu. Schválením této změny došlo k narušení charakteru této části města Zábřeh, kdy do obcí tohoto rázu náleží zemědělská činnost, a nikoliv průmyslové podniky. Nemovitosti (obytný dům), jejímiž jsou vlastníky, bezprostředně souvisí s navrhovanou průmyslovou zónou. Jejím schválením došlo k podstatnému znehodnocení jejich majetku, neboť případným vybudováním průmyslového objektu či skládky bude znehodnoceno okolí nemovitosti. Tato námitka však byla zamítnuta s odůvodněním, že ve stávajících areálech jsou přípustná tato zařízení: produkční stáje pro chov zvířat (způsob a objem chovaných zvířat nesmí negativně ovlivňovat území za hranicí výrobního areálu), posklizňové linky rostlinné výroby, opravny a služby zemědělské techniky a skladové a pomocné provozy pro zemědělské účely. Objekt kravína, později odchovny brojlerů v této zóně však byl bez stavebního povolení přebudován na průmyslový objekt. Následně došlo k dodatečnému povolení stavby se souhlasem na změnu užívání objektu bývalé drůbežárny na objekt kovovýroby a administrativní část. Jejich odvolání bylo zamítnuto a v současné době je podána žaloba u Krajského soudu v Ostravě. Odůvodnění změny funkčního určení pozemků parc. č. 62/1, parc. č. 45/1, parc. č. 90 a parc. č. 95/1 v k.ú. Václavov u Zábřeha je tedy ryze účelové.

Odpůrce město Zábřeh v písemném vyjádření k podanému návrhu uvedl, že pozemek parc. č. 165/1 (PK) byl před vydáním územního plánu převážně veden jako trvalý travní porost, pouze úzké pásy pozemků pod bývalými či stávajícími mezemi mají charakter ostatní plochy. Výchozí charakter pozemku, který odpovídá současnému stavu, a s nímž tento pozemek vstupoval do procesu pořizování územního plánu, byl tedy jednoznačně zemědělský. Rozhodující pro vývoj prací na územním plánu bylo to, že před zahájením prací na konceptu územního plánu měl pozemek charakter zemědělského půdního fondu (nikoliv využití jako ostatní plocha nebo les). V průběhu prací na konceptu byla projektantem navržena úprava, která byla odůvodněna těsnou návaznosti plochy na stávající hranici zastavěného území obce. Část plochy byla navržena pro funkční využití jako plocha pro individuální bydlení a další část jako plocha pro krajinnou zeleň. Při

projednávání konceptu se žádný z vlastníků dotčených pozemků (tedy ani navrhovatelé) k navrhované změně nevyjádřil. Teprve před jednáním zastupitelstva dne 10. 12. 2008 byla pořizovateli doručena žádost vlastníků dotčených pozemků o vypuštění navrhovaných ploch a ponechání jejich využití v původním stavu, tj. jako zemědělský půdní fond (orná půda, trvalý travní porost, tak jak jsou a byly vedeny i v katastru nemovitostí). Této žádosti vlastníků zastupitelstvo vyhovělo a ve schválených Pokynech pro zpracování návrhu územního plánu pod bodem č. 41 stanovilo, že pozemkům zůstane stávající způsob využití. Změna (zpět navrácení do původního stavu) z navrhovaného způsobu využití z krajinné zeleně (v konceptu územního plánu) na původní zemědělskou půdu v návrhu územního plánu tedy byla rozhodnuta zákonným způsobem. Třeba odmítnout tvrzení navrhovatelů, že „odpůrce Město Zábřeh uvedenou změnou zasáhlo negativně do spoluvlastnických práv k pozemku parc. č. 165/1, neboť mění charakter (funkční určení) pozemků do té míry, že vytváří u dotčeného pozemku zcela jinou kulturu, která do budoucna vylučuje plánované využití pozemku, o nějž řadu let usilují“. Funkční určení pozemku se oproti stávající kultuře nemění, neboť ta je stále zemědělským půdním fondem. Vlastník pozemku také nemá subjektivní právo na to, aby v rámci územně plánovací dokumentace byl jeho pozemek zahrnut do konkrétního způsobu využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Výsadbu soukromého lesa nelze také chápat jako celospolečenský zájem. To, že v předmětné lokalitě není umožněno plošné zalesňování, ale pouze provádění protierozních a protipovodňových opatření, vyplývá z celého procesu projednávání návrhu územního plánu i z procesu vydávání opatření obecné povahy, kde je v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů uveden názor pořizovatele. Vymezení hranic ploch určených ke zvýšení ekologické stability v území vychází ze stávajícího stavu v území. Tento stav posoudil autorizovaný projektant jako stabilizovaný (trvale dlouhodobě zatravněný), tedy s malým rizikem větrné a dešťové eroze, která je naopak větší na orné půdě. Z tohoto důvodu není začleněno sporné území do zmiňovaných ploch. Tento návrh byl také bez připomínek projednán s dotčenými orgány. Tvrzení navrhovatelů, že pozemky jsou vystaveny větrné a půdní erozi není založeno na reálné skutečnosti. Předmětné části pozemků, které chtějí navrhovatelé zalesnit, jsou tedy jednoznačně určeny jen k zatravnění. Jedním z nejlepších způsobů k zamezení půdní a vodní eroze je právě toto zatravnění pozemků. Pokud pak navrhovatelé napadají vhodnost funkčního vymezení plochy označené symbolem „Vs“, tj. plochy smíšené výrobní, která nepřímo sousedí s jejich pozemky využívanými pro bydlení, třeba uvést, že tato plocha byla dlouhodobě využívána bývalým zemědělským družstvem k zemědělské výrobě. Vjezd do „areálu bývalého zemědělského družstva“ byl již dříve situován ze strany obrácené k pozemkům navrhovatelů. K této ploše se již dlouhodobě deklaruje zájem majitelů bývalého zemědělského areálu o umístění zámečnické provozovny. Tento požadavek byl také jedním z impulsů pro částečnou změnu dosavadního charakteru této plochy z čistě zemědělské výroby na smíšenou výrobu. Jedná se o všeobecný trend v obcích, ve kterých jsou nevyužité a opuštěné areály bývalých družstev. Tento záměr je v souladu s cíli a úkoly územního plánování tak, jak jsou definovány v § 18 a § 19 stavebního zákona. Zemědělská výroba již skončila a vytvořit z místní části Václavov čistě obytný satelit není z uvedených důvodů vhodné. Důležitý je i vznik určitého počtu pracovních míst v této části. Regulativy územního plánu pak pro tuto plochu jasně vymezují, jaké činnosti lze či nelze v dané ploše umístit právě s důrazem na respektování ochrany životního prostředí a vyloučení negativního ovlivňování území. Navrhovatelé neuvádějí to podstatné, že navrhovaná provozovna nesmí svojí budoucí

činností negativně ovlivnit stávající životní prostředí ve svém okolí. Význam jednotlivých regulativů pro tuto plochu je nutné chápat v celku. Z toho pak jednoznačně vyplývá, že pokud se jako nepřípustná činnost definují „... všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru“, nemohou být v této ploše umístěny stavby a areály tyto podmínky nesplňující. Nelze souhlasit ani s názorem navrhovatelů, že změnou charakteru plochy na plochu smíšenou výrobní, dochází ke znehodnocení jejich majetku. Územní plán stanoví funkční využití pro danou plochu v úrovni koncepce, jež se nemůže dotknout spoluvlastnických práv. V rámci pravidel územního plánu bude až následně rozhodováno o umístění konkrétních staveb, které však musí současně splňovat požadavky na ochranu životního prostředí a další požadavky vyplývající z příslušných právních předpisů. Tvrzení navrhovatelů o průmyslové výrobě a umisťování skládek jsou proto nepodložená. Stejně tak je matoucí spojování dvou rozdílných věcí - přestavby bývalého kravína a pořizování územního plánu - které spolu procesně nesouvisí. Odpůrce z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud podaný návrh zamítl.

Navrhovatelé v replice k tomuto vyjádření uvedli, že není pravdivé tvrzení odpůrce, že to byli navrhovatelé, kteří požádali o změnu v územním plánu tak, aby pozemek parc. č. 165/1 (PK) byl součástí lokality označené zemědělský půdní fond. Je tomu tak proto, že stížnost navrhovatelů se týkala pouze lokality označené V-B2, a nikoliv jiných částí. V průběhu pořizování územního plánu tedy došlo k pochybením.

Ve věci bylo nařízeno jednání, při kterém účastníci setrvali na výše uvedených stanoviscích.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením věci nejprve musel zabývat splněním procesních podmínek řízení:

Předně není pochyb o tom, že napadené opatření zastupitelstva města Zábřeh skutečně představuje opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Nejvyšší správní soud nemá ani pochybnosti ohledně aktivní legitimace navrhovatelů Ing. J. O. a Ing. E. O. k podání předmětného návrhu, když ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jeho právní sféry (shodně např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v tomto směru ověřil, že navrhovatelé jsou zcela prokazatelně vlastníky nemovitostí dotčených napadeným územním plánem, přičemž

současně namítají, že v důsledku jeho vydání došlo (ve vztahu k těmto nemovitostem) k zásahu do jejich ústavně zaručených práv (práva vlastnického). Podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatelů jsou tedy splněny, posouzení důvodnosti jejich tvrzení bude předmětem meritorního projednání věci.

Nejvyšší správní soud se zabýval i tím, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. K tomu ze správního spisu plyne, že předmětný územní plán byl řádně schválen zastupitelstvem města Zábřeh dne 5. 5. 2010. Následně bylo toto opatření obecné povahy oznámeno veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úřední desce města Zábřeh ode dne 6. 5. 2010 do 24. 5. 2010.

Stavební zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle ustanovení § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona platí, že „územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu." Ustanovení § 54 odst. 2 téhož zákona lze proto označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít.

Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou, a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Lze tak konstatovat, že podle citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i správním soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti [viz § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle něhož „obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce."]

V projednávané věci má Nejvyšší správní soud postaveno najisto, že předmětné opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu dne 6. 5. 2010 a sňato dne 24. 5. 2010; opatření obecné povahy na úřední desce, tedy včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, viselo předepsaných 15 dnů. Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, nic nemění na řádnosti jeho vyvěšení. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky a jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečná k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit.

Opatření obecné povahy, které je předmětem soudního přezkumu, proto bylo vyvěšeno nepřetržitě po dobu 15 dnů, takže zákonná doba byla zachována.

Nejvyšší správní soud proto může konstatovat splnění všech procesních podmínek řízení.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, zveřejněného pod č. 740/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně užívá v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy.

Při přezkumu v rámci ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zjišťuje, zda: 1) Správní orgán měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat; 2) Správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné meze své působnosti; 3) Bylo při vydávání opatření obecné povahy postupováno zákonem stanoveným způsobem; 4) Je opatření obecné povahy z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem; 5) Je opatření obecné povahy přiměřené sledovanému cíli (test proporcionality).

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že zastupitelstvo města Zábřeh mělo dne 5. 5. 2010 pravomoc schválit a vydat nový Územní plán města Zábřeh jako opatření obecné povahy č. 1/2010. Tento závěr lze opřít o dikci ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

Není rovněž patrné, že by zastupitelstvo města Zábřeh při schvalování uvedeného opatření obecné povahy (územního plánu města Zábřeh) překročilo svoji působnost. Působností je míněn okruh právních vztahů, které je daný orgán oprávněn regulovat, a v jejichž rámci může svoji pravomoc realizovat. Působnost je možné detailněji analyzovat na působnost věcnou (okruh věcných otázek, které je daný orgán oprávněn regulovat), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým opatření působí), působnost prostorovou (na jakém území opatření působí) a konečně též působnost časovou (pokud by měl příslušný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

Nejvyšší správní soud proto považuje za prokázané, že územní plán jako opatření obecné povahy byl schválen orgánem, jež k tomu měl pravomoc a v rámci jeho působnosti, a posléze vyhlášen ve formě, která odpovídala zákonu. Navrhovatel ostatně ani nevznesl ve vztahu k prvnímu a druhému kroku algoritmu žádné námitky.

Kasační soud se proto zabýval třetím a čtvrtým krokem algoritmu soudního přezkumu, tedy posouzením toho, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno postupem, který byl v souladu se zákonem a zda je opatření obecné povahy z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem. Splnění tohoto kritéria je navrhovateli zpochybňováno, a je proto nutno vyjádřit se k důvodnosti jimi vznesených námitek.

Navrhovatelé v první části podaného návrhu, jež se týká pozemku původně parc. č. 165/1 (PK), brojí proti změně kategorizace lokality, v níž se nacházel citovaný pozemek, z kategorie Ks – smíšené na zemědělský původní fond, a namítají, že proti této změně zařazení podali námitku, které převážně nebylo vyhověno. Správní orgán se přitom dostatečně nevypořádal s námitkou stran změny funkčního určení pozemků a odůvodnění tohoto rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Oba spoluvlastníci se proto cítí být poškozeni tím, že se o novém funkčním využití pozemků, do nichž spadá i pozemek parc. č. 165/1 (PK) v k.ú. Václavov u Zábřeha dozvěděli až z návrhu územního plánu, když z předchozích fází řízení (zadání, koncept územního plánu, Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu) tato změna nevyplývala. Územní plán tak nebyl vydán zákonem předepsaným způsobem. Je tomu tak proto, že návrh územního plánu musí být pořízen na základě zadání územního plánu nebo Pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 50 odst. 1 stavebního zákona). Změna zařazení pozemku parc. č. 165/1 (PK) z Ks-smíšené krajinné na zemědělský půdní fond pak byla hlavním důvodem pro zamítnutí návrhu na vydání územního rozhodnutí o využití území pro účel zalesnění zbývající 1/3 pozemku. Odpůrce Město Zábřeh uvedenou změnou zasáhlo negativně do spoluvlastnických práv k pozemku parc. č. 165/1, neboť mění charakter (funkční určení) pozemků do té míry, že vytváří u dotčeného pozemku zcela jinou kulturu, která do budoucna vylučuje plánované využití pozemku, o nějž řadu let usilují. V návrhu územního plánu textové části bodu 5 je přitom uvedeno, že v západní části řešeného území, kde se silně projevuje vodní a větrná eroze, by mělo výhledově dojít k obnově a zlepšení funkčnosti krajiny, což bude vyžadovat revitalizační opatření, zejména obnovu přírodě blízkých vegetačních prvků. Musí být též realizováno zakládání nových ekologicky stabilních porostů vytvářejících protierozní opatření (diverzifikace zemědělského půdního fondu s vytvářením protierozních bariér a zvyšování ekologické stability). Není však zřejmé, z jakého důvodu nebyla do těchto ploch zahrnuta i plocha, jejíž součástí byl pozemek č. 165/1 (PK) v k.ú. Václavov u Zábřeha. Vyznačení ploch ekologické stability totiž končí na hranicích tohoto pozemku, a pro zvyšování ekologické stability jsou v územním plánu určeny pozemky mající rovinný charakter. V konceptu územního plánu byly přitom svažité pozemky označeny symbolem „Kc“, ale v návrhu územního plánu tyto pozemky ztratily toto označení. Rovinné pozemky tak budou podléhat ekologické stabilizaci a pozemky, které jsou vystaveny větrné a půdní erozi, budou ponechány osudu. Vlastníci pozemků dotčených územním plánem mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Zásahy do vlastnického práva musí mít proto výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším způsobem, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona a zákonem popsaným způsobem. Změnou územního plánu tak došlo v tomto případě k upřednostnění veřejných zájmů nad zájmy soukromými. Výsledný stav pak vede ve svých důsledcích k zásahu do ústavně zaručených práv všech vlastníků, a to do práva vlastnického (blokace budoucího plánovaného využití části pozemku).

Nejvyšší správní soud obecně zdůrazňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, dostupný na www.nssoud.cz), že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též

detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Tyto orgány by proto měly mít maximální míru úvahy ve výběru funkčního využití území. Na druhou stranu je ovšem nesporné, že volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu proto musí mít osoby, kterých se změna týká, možnost se k této změně vyjádřit. Právo vyjádřit se přitom neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze to, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat. Stavební zákon také předpokládá, že v průběhu celého procesu pořizování a projednávání územního plánu (zadání územního plánu, koncept tohoto plánu, Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, schvalování územního plánu) dochází k určitým korekcím, které jsou plně v kompetenci obce. Přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí. Nelze ale přehlédnout, že úkolem této dokumentace je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je proto výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení Pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce. Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce.

Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Správnímu soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je pak úloha správního soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „*soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet*“. V rovině aplikace postupu při přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že před vydáním napadeného územního plánu nebyla pro místní část Václavov schválena žádná územně plánovací dokumentace a že pozemek parc. č. 165/1 (PK) byl před vydáním územního plánu převážně veden jako trvalý travní porost, pouze úzké pásy pozemků pod bývalými či stávajícími mezemi měly charakter ostatní plochy. To je patrné i z výpisu z katastru nemovitostí ze dne 6. 4. 2010

pro k.ú. Václavov u Zábřeha, listu vlastnictví 70. Výchozí charakter pozemku před vstupem do procesu pořizování územního plánu byl tedy jednoznačně zemědělský. Skutečnost, že před zahájením prací na konceptu územního plánu měl pozemek charakter využití jako zemědělský půdní fond (nikoliv jako ostatní plocha nebo les) je pro posouzení věci klíčová. V průběhu prací na konceptu však byla projektantem navržena úprava, která byla odůvodněna těsnou návaznosti plochy na stávající hranici zastavěného území obce. Část plochy byla navržena pro funkční využití jako plocha pro individuální bydlení a další část jako plocha pro krajinnou zeleň („Ks“). Při projednávání konceptu se však žádný z vlastníků dotčených pozemků (tedy ani navrhovatelé) k navrhované změně nevyjádřil. Teprve před jednáním zastupitelstva dne 10. 12. 2008 byla pořizovateli doručena žádost vlastníků dotčených pozemků o vypuštění navrhovaných ploch a jejich ponechání dosavadnímu využití. Pojem dosavadní (stávající) využití pozemků, jehož výklad je klíčový pro řešení problému, chápe Nejvyšší správní soud jako využití pozemků v jejich původním a výchozím stavu, nikoliv v jejich navrhovaném užití. Tento názor podporuje i to, že místní část Václavov u Zábřeha předtím vůbec neměla žádný územní plán. Původním a výchozím využitím pozemku je proto třeba rozumět jejich přirozený stav, tedy stav, který před zahájením pořizování územního plánu odpovídal zemědělskému půdním fondu. Žádosti dotčených vlastníků zastupitelstvo vyhovělo a ve schválených Pokynech pro zpracování návrhu územního plánu pod bodem č. 41 stanovilo, že pozemkům zůstane stávající způsob využití, tedy jako zemědělský půdní fond (tak byly a jsou vedeny v katastru nemovitostí orná půda i travnatý porost). Schválené Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu byly závazným pokynem pro vyhotovení návrhu územního plánu, a nelze proto souhlasit s tím, že návrh tohoto plánu je v rozporu s uvedenými Pokyny (§ 50 odst. 1 stavebního zákona). Změna (zpět navrácení do původního stavu) z navrhovaného způsobu využití (z krajinné zeleně „Ks“) v konceptu územního plánu na původní zemědělskou půdu v návrhu územního plánu tedy byla posouzena a rozhodnuta zákonným způsobem.

Ve světle shora uvedeného má zásadní význam i skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.

Pokud pak navrhovatelé jako spoluvlastníci namítají, že se o novém funkčním využití pozemků, do nichž spadá i pozemek parc. č. 165/1 (PK) v k.ú. Václavov u Zábřeha, dozvěděli až z návrhu územního plánu (v předchozích fázích řízení /zadání, koncept územního plánu, Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu/ tato změna nevyplývala), potom ani tato námitka není důvodná. Již 19. 12. 2008 sděluje Městský úřad Zábřeh navrhovateli, že „požadovaným pozemkům tak zůstane stávající využití“, tedy nikoliv navrhované využití.

Ohledně námitky navrhovatelů, že odpůrce Město Zábřeh uvedenou změnou zasáhlo negativně do spoluvlastnických práv k pozemku parc. č. 165/1 (vytváří u dotčeného pozemku zcela jinou kulturu, která do budoucna vylučuje plánované využití pozemku, o nějž řadu let usilují), je pak třeba plně odkázat na stanovisko odpůrce. Je tomu tak především proto, že se funkční určení pozemku, oproti stávající kultuře, nemění, neboť ta je stále zemědělským půdním fondem. Vlastník pozemku také nemá subjektivní právo

na to, aby v rámci územně plánovací dokumentace byl jeho pozemek zahrnut do konkrétního způsobu využití (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, dostupný na www.nssoud.cz). Výsadbu soukromého lesa rovněž nelze chápat jako celospolečenský zájem. To, že v předmětné lokalitě není umožněno plošné zalesňování, ale pouze provádění protierozních a protipovodňových opatření, vyplývá z celého procesu projednávání návrhu územního plánu (v procesu vydávání opatření obecné povahy je v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů uvedeno i stanovisko pořizovatele). Nelze totiž nevidět, že les v dané lokalitě není bezproblémový, protože bezprostředně souvisí s obytnou zástavbou a jsou tak vytvářeny předpoklady konfliktů s ochranným pásmem tohoto lesa. Navíc mezi přípustnými protierozními opatřeními je i výsadba stromořadí, a nelze tak říci, že by pozemek navrhovatelů nemohl být chráněn např. tímto způsobem.

Navrhovatelé vznesli námitku, že dne 18. 1. 2010, při nahlížení do mapových podkladů k územnímu plánu, bylo zjištěno, že došlo ke změně kategorizace lokality, v níž se nacházel pozemek parc. č. 165/1, z kategorie Ks-smíšené krajinné na zemědělský půdní fond. Proti změně zařazení podali námitky, z nichž jedné, týkající se pravomocného územního rozhodnutí Městského úřadu Zábřeh ze dne 13. 11. 2007, č.j. 2007/365/SU-MUZB-27, bylo vyhověno, a ostatní byly zamítnuty. Správní orgán se přitom dostatečně nevypořádal s námitkou stran změny funkčního určení pozemků a odůvodnění tohoto rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Z opatření obecné povahy č. 1/2010 a z obsahu spisu je ale patrno, že tato námitka byla vznesena jen v souvislosti s vymezením rozsahu části území v katastrálním území Václavov u Zábřeha parc. č. 165/1 jako plochy určené pro realizaci opatření pro obnovu krajiny a zvýšení ekologické stability. Navrhovatelé nesouhlasí s navrhovanou kategorizací lokality, kde se nachází pozemek parc. č. 165/1 a žádají, aby pozemky této lokality byla označeny symbolem „Ks“ a vedeny jako plochy určené k realizaci opatření pro obnovu krajiny a zvýšení ekologické stability. Současně namítají, že rovinné pozemky budou podléhat ekologické stabilizaci a pozemky, které jsou vystaveny větrné a půdní erozi, budou ponechány svému osudu. Odpůrce se v územním plánu města Zábřeh vypořádal zcela přezkoumatelným způsobem s uvedenou problematikou. Uvedl, že se jedná o již zatravněné plochy, tj. plochy s vyšší ekologickou stabilitou (než plochy využívané jako orná půda), a ty proto nebyly zařazeny do ploch vymezených jako plochy pro realizaci opatření pro obnovu krajiny a zvyšování ekologické stability. V rámci stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem jejich užití je pak v plochách zemědělských (ZPF) uvedeno také toto přípustné využití: protierozní opatření (meze, zatravněné průlehy, stromořadí, apod.) snižující vodní a větrnou erozi, včetně eliminace rizik záplav extravilánovými vodami. Podateli (navrhovateli) tedy nic nebrání realizovat tato opatření v souladu s výše uvedenými podmínkami. V dalším se pak odpůrce již zabýval pravomocnými územními rozhodnutími, která je nutno respektovat.

Navrhovatelé rovněž namítli, že není zřejmé, z jakého důvodu nebyla do ploch určených pro realizaci opatření pro obnovu krajiny a zvýšení ekologické stability zahrnuta i plocha, jejíž součástí byl pozemek č. 165/1 (PK) v k.ú. Václavov u Zábřeha. Věc je o to podivnější, že vyznačení ploch ekologické stability končí na hranicích tohoto pozemku, a pro zvyšování uvedené stability jsou v územním plánu určeny pozemky mající rovinný charakter. Rovinné pozemky tak budou podléhat ekologické stabilizaci a pozemky, které jsou vystaveny větrné a půdní erozi budou ponechány svému osudu. Správnímu soudu

nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob realizace opatření ke zvýšení ekologické stability. Z hlediska logiky a rozumu se proto jeví jako přiléhavé stanovisko odpůrce, který ve vyjádření k návrhu uvedl, že vymezení hranice ploch určených ke zvýšení ekologické stability v území vychází ze stávajícího stavu v tomto území a že tento stav posoudil autorizovaný projektant jako stabilizovaný (trvale dlouhodobě zatravněný). Existuje tedy jen malé riziko větrné a dešťové eroze, která je naopak nesrovnatelně větší na orné půdě. Takto byl také návrh projednán, a to bez připomínek, s dotčenými orgány na úseku ochrany přírody a krajiny. Z uvedených důvodů proto sporné území nebylo začleněno do zmiňovaných ploch.

Pokud tedy navrhovatel nesouhlasil s vymezením rozsahu části území jako plochy určené pro realizaci opatření pro obnovu krajiny a zvýšení ekologické stability s tím, že není jasné, z jakého důvodu není do těchto ploch zahrnuta i plocha, jejíž součástí je pozemek parc. č. 165/1, z odůvodnění rozhodnutí o námitce je zřejmé, jaké stanovisko zaujal odpůrce a jaké jsou možnosti přípustného využití protierozních opatření. Navrhovatel tedy dostal odpověď na námitku zcela přezkoumatelným způsobem, a jeho výtka o nepřezkoumatelnosti odůvodnění je proto lichá.

Navrhovatelé v druhé části svého návrhu uvádějí, že jsou i spoluvlastníky pozemků parc. č. 62/1, parc. č. 45/1, parc. č. 90 a parc. č. 95/1 v k.ú. Václavov u Zábřeha a namítají, že nemohou souhlasit s vymezením rozsahu části území v tomto katastrálním území jako plochy smíšené – výrobní, které jsou v mapové podobě územního plánu označeny symbolem Vs. Vyčlenění části k.ú. Václavov u Zábřeha na plochy smíšené výrobní, pro které je uvažováno se zařízeními pro zpracovatelskou průmyslovou výrobu, s částečně rušícími a obtěžujícími živnostenskými provozovnami a s technickou vybaveností sloužící pro ukládání a likvidaci odpadů, není v souladu s výchozími a základními zásadami územního plánu. Schválením této změny došlo k narušení charakteru této části města Zábřeh, kdy do obcí tohoto rázu náleží zemědělská činnost, a nikoliv průmyslové podniky. Nemovitosti (obytný dům), jejímiž jsou vlastníky, pak bezprostředně souvisí s navrhovanou průmyslovou zónou. Schválením tak došlo k podstatnému znehodnocení jejich majetku, neboť případným vybudováním průmyslového objektu či skládky bude zasaženo okolí nemovitosti. Tato námitka však byla zamítnuta s odůvodněním, že ve stávajících areálech jsou přípustná tato zařízení: produkční stáje pro chov zvířat (způsob a objem chovaných zvířat nesmí negativně ovlivňovat území za hranicí výrobního areálu), posklizňové linky rostlinné výroby, opravny a služby zemědělské techniky a skladové a pomocné provozy pro zemědělské účely. Objekt kravína, později odchovny brojlerů, v této zóně však byl bez stavebního povolení přebudován na průmyslový objekt. Následně pak došlo k dodatečnému povolení stavby a ke změně užívání objektu bývalé drůbežárny na objekt kovovýroby a administrativní část. Jejich odvolání bylo zamítnuto a v současné době je podána žaloba u Krajského soudu v Ostravě. Odůvodnění změny funkčního určení pozemků parc. č. 62/1, parc. č. 45/1, parc. č. 90 a parc. č. 95/1 v k.ú. Václavov u Zábřeha je tedy ryze účelové.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tímto výkladem navrhovatelů.

Navrhovatelé napadají vhodnost vymezení plochy označené symbolem „Vs“, tj. jako plochy smíšené výrobní, která nepřímo sousedí s pozemky v jejich spoluvlastnictví, jež využívají pro účely bydlení.

Místní část Václavov neměla v minulosti územní plán, a rozhodování o výstavbě v této části obce, včetně výstavby výrobních objektů, tedy probíhalo na bázi územních rozhodnutí. Již z toho vyplývá, že tato část obce si musí zachovávat i jiné funkce než bydlení a rekreaci. Je tomu tak proto, že územní plánování nemá za úkol jen ochranu nezastavěného území, ale i ploch zastavěných, které zde zůstaly po předchozích ekonomických aktivitách. Předmětná plocha byla také dlouhodobě užívána bývalým zemědělským družstvem k zemědělské výrobě. V současné době je již delší dobu předmětem zájmu majitelů bývalého zemědělského areálu o umístění zámečnické provozovny. Tento požadavek je jedním z podnětů pro částečnou změnu dosavadního charakteru této plochy, tj. z čistě zemědělské výroby na smíšenou výrobu.

V rámci stanovení podmínek pro užívání ploch s rozdílným způsobem využití byly jednotlivé zemědělské areály v řešeném území města Zábřeh začleněny do ploch smíšených výrobních. Regulativy územního plánu ale pro tuto plochu jasně vymezují, jaké činnosti lze či nelze v dané ploše umístit s důrazem na respektování ochrany životního prostředí a vyloučení negativního ovlivňování území. Tak v podmínkách podmíněně přípustného využití je uvedeno, že ve stávajících areálech zemědělské výroby jsou přípustné tyto činnosti a zařízení: produkční stáje pro chov zvířat, přičemž způsob a objem chovaných zvířat nesmí negativně ovlivňovat území za hranicí výrobního areálu; posklizňové linky rostlinné výroby; opravny a služby zemědělské techniky; skladové a pomocné provozy pro zemědělské účely. V podmínkách nepřípustného využití jsou uvedeny: všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím, umisťování zemědělské živočišné výroby do nově navržených smíšených výrobních ploch a všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru (kapitola 6.2 bod 28-Plochy smíšeně výrobní (Vs) v textu Návrhové části územního plánu). Význam jednotlivých regulativů pro tuto plochu je proto nutné chápat v celku. Z toho jednoznačně vyplývá, že pokud nepřípustnou činnost definují „... všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru“, potom nemohou být v této ploše umístěny stavby a areály tyto podmínky nesplňující.

Nelze se ztotožnit ani s tvrzením navrhovatelů, že se změnou charakteru plochy z čistě zemědělské výroby na plochu smíšenou výrobní, dochází k podstatnému znehodnocení jejich majetku. Tvrzení navrhovatelů stran průmyslové výroby a o umisťování skládek jsou nepodložené, a při důsledné aplikaci regulativů územního plánu jde o aktivity, jež jsou naopak v dané ploše vyloučeny. Navíc, vjezd do „ areálu bývalého zemědělského družstva“ byl již dříve situován ze strany obrácené k pozemkům navrhovatelů. Obdobně je tomu i s tvrzením navrhovatelů stran přestavby bývalého kravína. Změna využití bývalého kravína procesně nesouvisí s pořizováním územního plánu a byla a je řešena místně příslušným stavebním úřadem a krajským soudem.

Změna charakteru plochy z čistě zemědělské výroby na plochu smíšenou výrobní je plně v kompetenci obce a na správním soudu je pouze posoudit, zda kromě procesních záležitostí je zásah přiměřený z hlediska práv ostatních vlastníků (navrhovatelů). Nejvyšší správní soud má zato, že v tomto případě nedošlo k nepřiměřenému zásahu. Je tomu tak proto, že podmíněnost využití předmětné plochy je také dána určitými pravidly pro nepřípustné využití území, která zamezují tomu, aby bylo negativně zasahováno do území nad limity stanovené právními předpisy. Zastupitelstvo tedy rozhodlo v rámci své kompetence o konfliktu veřejného a soukromého zájmu způsobem, který je zcela přiměřený.

Nejvyšší správní soud přistoupil k poslednímu kroku přezkumného algoritmu, kterým je test proporcionality.

Navrhovatelé toliko obsahově namítají, že vydáním územního plánu došlo k porušení ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona, neboť byl nepřiměřeně upřednostněn veřejný zájem nad zájmem soukromým. Nic konkrétního však na podporu svých tvrzení neuvádějí. Jenom obecně konstatují, že územní plán představuje zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, že zásahy do vlastnického práva musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle, na základě zákona a zákonem popsaným způsobem.

Nejvyšší správní soud má za to, že přezkoumávaný územní plán zásadně nebrání navrhovatelům vykonávat svá vlastnická práva k pozemkům a pokud jsou přece jen v některých směrech omezeni, jde o omezení nepodstatné, rozumné a v nezbytně nutné míře. V podrobnostech odkazuje na odůvodněného tohoto rozsudku, z nichž vyplývá omezení navrhovatelů.

Nejvyšší správní soud dospěl na základě uvedených skutečností k závěru, že námitky uplatněné navrhovateli v návrhu na zrušení částí napadeného opatření obecné povahy nejsou důvodné. V průběhu řízení nebyla zjištěna žádná pochybení, v důsledku nichž by přezkoumávané opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán Města Zábřeh, byl proto Nejvyšším správním soudem zamítnut.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101 odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. listopadu 2010

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu