

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **Ing. J. Z.,** zastoupený JUDr. Tomášem Davidem, advokátem se sídlem Dlážděná 4, Praha 1, proti odpůrci: **obec Bratčice,** se sídlem Bratčice 49, zastoupená JUDr. Jiřím Schüllerem, advokátem se sídlem Potěhy 146, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2015, č. j. 50 A 3/2015 - 145,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jiřího Schüllera, advokáta.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Usnesením ze dne 14. 1. 2013 vydalo zastupitelstvo obce B. jako opatření obecné povahy územní plán obce B., který nabyl účinnosti dne 22. 4. 2013.

[2] Navrhovatel se návrhem doručeným Krajskému soudu v Praze dne 10. 3. 2015 domáhal zrušení předmětného opatření obecné povahy – územního plánu obce B. v části týkající se plochy přestavby P1 a zastavitelných ploch Z2 a Z3. Navrhovatel se cítil být územním plánem, jímž byla plocha bývalého zemědělského areálu v centru obce změněna na plochu přestavby P1 a nově zařazena do plochy smíšené obytné, zkrácen na vlastnickém právu k pozemkům parc. č. X, X, st. X, st. X, st. X, st. X, st. X, st. X a st. X v k. ú. B. u P. Navrhovatel dále nesouhlasil s tím, aby pozemky parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X v tomtéž k. ú. byly zařazeny do plochy bydlení – venkovského charakteru (zastavitelné plochy Z2 a Z3) a naopak požadoval jejich zařazení do plochy zemědělské.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 10. 2015, č. j. 50 A 3/2015 – 145, návrh zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud předně uvedl, že vypořádání námitek navrhovatele nelze považovat za nepřezkoumatelné, neboť důvody nevyhovění námitkám jsou v rozhodnutí o námitkách dostatečně odůvodněny a jasně formulovány. Krajský soud pak dále připomněl, že je oprávněním obce uvážit, jakým směrem se bude rozvoj jejího území ubírat, a v závislosti na tom stanovit způsob regulace dotčených pozemků. Oproti tomu není její povinností jakkoli odůvodňovat neakceptování alternativ požadovaných navrhovatelem (jiné než stanovené funkční vymezení ploch). S ohledem na zásadu zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy neshledal krajský soud důvod k ingerenci do výkonu samostatné působnosti obce. Poznamenal pouze, že požadavky na využití území stanoví vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, s níž není začlenění dotčených pozemků tak, jak bylo odpůrcem provedeno, v rozporu. V zásadě si sice lze představit, že by plochy dotčené regulací byly funkčně vymezeny např. jako plochy výroby a skladování, avšak pouze za předpokladu, že by se nacházely nikoli v centru obce (jak plyne z grafické části územního plánu), ale na jejím okraji. Soud je proto přesvědčen, že s ohledem na to, že vyjma skladování hnojiv není v zemědělském areálu navrhovatele vyvíjena žádná další zemědělská činnost, představuje zchátralý a neudržovaný zemědělský areál pro obec a její obyvatele z hlediska dalšího rozvoje území obce mnohem větší zátěž než pro navrhovatele, který v procesu přijetí územního plánu ani v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy žádný svůj (jiný než stávající) zemědělsko-podnikatelský záměr neprezentuje a který může, a to bez ohledu na přijatý územní plán, v dosavadní své činnosti pokračovat, neboť omezení plynoucí pro něj z územního plánu platí do budoucna a netýkají se současného stavu.

[4] Při posuzování souladu územního plánu s hmotným právem a se zásadou proporcionality krajský soud vyšel zejména z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, a rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, či ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). V případě posuzovaného záměru spočívajícího ve změně funkčního využití plochy P1, která podle původního územního plánu náležela do ploch zemědělské výroby, krajský soud připustil, že schválený územní plán představuje dosti významný zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků. Ze své podstaty tedy taková změna ve funkčním využití nemůže být provedena způsobem, který by neměl odpovídající oporu v odůvodnění opatření obecné povahy (územního plánu), jinak by taková změna vykazovala znaky diskriminace některých dotčených subjektů či libovůle ze strany odpůrce. V dané věci je patrné, že změna P1 se týkala výlučně pozemků navrhovatele. Soud proto zkoumal, zda nově stanovené funkční využití dané plochy bylo odpovídajícím způsobem odůvodněno. Ve vztahu k této ploše se v textové části územního plánu na str. 9 uvádí, že plocha přestavby P1 (plocha zemědělského areálu v centru obce) bude změněna na plochu smíšenou obytnou v souladu se schváleným zadáním, které nepočítalo s rozvojem zemědělské výroby v dané lokalitě. Tato plocha se nachází v centru obce u ploch bydlení a v dopravně nevýhodné poloze (doprava do areálu prochází obytnou zástavbou s napojením na stávající silnici III. třídy). Využití pro zemědělskou výrobu je problémem z důvodu kolize s obytnou

zástavbou a narušení pohody stávajícího bydlení. Objekty nacházející se v areálu jsou ve špatném stavu a jejich využití je možné pouze v rámci vydaných kapacit dle stavebních povolení a kolaudačních rozhodnutí. Možná je i údržba stávajících objektů. Návrh ale řeší vhodnější využití dané plochy pro smíšenou obytnou zástavbu, která není v rozporu s funkcí přilehlých ploch, a to bydlení. Na str. 30 – 31 textové části je pak v kapitole 7. Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, pod písmenem E. Plochy smíšené obytné, bodem 1. jako převažující účel využití (hlavní využití) uvedeno, že tyto plochy „[s]*louží kombinaci funkcí – bydlení, občanskému vybavení a službám, které je předmětem veřejného a komerčního zájmu – v případě církevních staveb kultovním účelům*“. Bod 2. vymezuje přípustné využití jako „*bydlení; dočasné ubytování, stavby pro rodinnou rekreaci; doplňkové stavby (pergoly, terasy, kolny, skleníky) slučitelné se základní funkcí plochy; garáže pro potřeby domů; hřiště, zeleň veřejná a vyhrazená (liniová i plošná); stavby pro obchod, stravování, kulturu, sociální péči, služby a dočasné ubytování, komunální služby a zahradnictví; bydlení správců a majitelů objektů; odstavné plochy, parkoviště a garáže pro potřeby těchto staveb*“. Podle bodu 3. jsou ve vymezeném území podmíněně přípustné „*služby a drobné provozovny charakteru služeb, které svým provozem a případnými negativními vlivy (hluk, zápach apod.) nepřesáhly hranice této provozovny, popřípadě pozemku, který je k jejímu provozu, a svým charakterem a kapacitou nezvyšují dopravní zátěž v území; bytové domy*“. Bod 4. pak stanoví, že ve vymezeném území jsou nepřípustná „*letní kina a otevřená zábavní zařízení; hospodářství zemědělských provozoven a k tomu náležející byty a sklady a zpracovatelské provozovny zemědělských podniků a lesnických provozů, výroba a výrobní služby*“.

[5] Odůvodnění uvedené změny považoval krajský soud za dostatečné, konzistentní a logické především v situaci, kdy navrhovatel proti regulaci provedené územním plánem argumentuje pouze historickými souvztažnostmi bez bližší relevance k aktuálnímu stavu objektu zemědělského areálu a svým zemědělsko-podnikatelským aktivitám (žádné jiné záměry než skladování hnojiv neprezentoval). Pokud jde o tvrzení navrhovatele, že v rámci provedené změny ve funkčním využití předmětné plochy došlo k upřednostnění veřejného zájmu nad jeho zájmem, odkázal krajský soud na definici cílů územního plánování podle § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“). Ve vztahu k této otázce konstatoval, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společnosti). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů. Soud proto hodnotil, zda důvody, které odpůrce vedly k novému funkčnímu vymezení předmětné plochy, reprezentují veřejný zájem. V tomto směru soud odpůrci přitakal, neboť zemědělsko-podnikatelská činnost navrhovatele v daném objektu je zúžena pouze na skladování a manipulaci s hnojivy. Tato činnost však podle odůvodnění opatření obecné povahy brání potřebnému rozvoji obce ve smyslu popsaném odpůrcem v textové části územního plánu i v jeho odůvodnění. Podle soudu nelze v záměru obce utlumovat na svém území zemědělskou výrobu a nahrazovat ji plochou obytnou smíšenou shledat žádný rozpor se zájmy obce a jejích obyvatel. Z hlediska § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle kterého musí obec pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem, je snaha obce

do budoucna zamezit v blízkosti obytné zástavby umisťování výroby a skladů s potenciálně negativním vlivem na okolí opřena o legitimní cíl, jímž je vytvářet zdravé životní podmínky s vyloučením hlukových, pachových či jiných zátěží, mezi které lze řadit např. také zátěž v podobě ohrožení podzemních vod v souvislosti se skladováním hnojiv.

[6] K námitce nedostatečného odůvodnění potřeby navyšování obytných ploch krajský soud uvedl, že odpůrce v dané věci nebyl limitován § 55 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012), neboť v něm zakotvený požadavek na prokázání nevyužitelnosti již vymezených zastavitelných ploch se vztahoval pouze na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy byl pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS, a ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 – 102). Podle krajského soudu odpůrce dostál i následné judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně závěrům přijatým v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 – 85, publ. pod č. 2903/2013 Sb. NSS, v němž bylo nad rámec dosavadní judikatury vysloveno, že je přesto třeba s ohledem na § 18 odst. 4 a § 53 odst. 5 stavebního zákona řádně odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, a to ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území. Ze str. 39 textu územního plánu soud zjistil, že územní plán (vycházející z urbanistické koncepce) je založen na principu rozvoje (soustředění výstavby) v okolí stávající zástavby a že pro stabilizaci obyvatel a jejich přírůstek jsou navrženy rozvojové plochy rodinné výstavby. Naprostá většina ploch pro zástavbu vyplňuje volné plochy v současné zástavbě anebo plochy s ní související. Uvedené důvody označil krajský soud za plně akceptovatelné.

[7] Krajský soud následně uzavřel, že změna funkčního využití pozemků zemědělského areálu sice zasahuje do práv navrhovatele, nicméně tento zásah není nepřiměřený, neboť vychází z potřeb obce v územním plánu dostatečně odůvodněných. Uvedený závěr lze vztáhnout i na plochy Z2 a Z3, neboť byly jako rozvojové zčásti označeny již v předcházejícím územním plánu a neomezují navrhovatele v zemědělském využití pozemků v nich zařazených. Navrhovatel je tak oprávněn i přes regulaci přijatou ve schváleném územním plánu vyvíjet všechny dosavadní činnosti vyjma těch, které jsou zahrnuty v nepřípustném využití území. Závěrem pak soud připomněl, že obec je oprávněna provést změnu ve využívání území, neboť je její povinností v rámci územního plánování mimo jiné prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy a problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, vliv na veřejnou infrastrukturu a její hospodárné využití, jak plyne z § 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Navrhovatel (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž předně namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť se krajský soud údajně nevypořádal se všemi stěžovatelem tvrzenými skutečnostmi, nedostatečně zhodnotil míru zásahu způsobenou změnami v území do podnikatelské činnosti stěžovatele a nedostatečně se zabýval též existencí veřejného zájmu na změně využití území. Změna využití pozemků provedená novým územním plánem je dle stěžovatele nepřiměřeným omezením jeho

pokračování

vlastnického práva a práva svobodně podnikat ve smyslu čl. 11 odst. 4, resp. čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[9] Krajský soud dle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovatel není ve své stávající podnikatelské činnosti nijak omezován a do budoucna ani nebude, bude-li nadále podnikat s hnojivy. Stěžovatel namítal, že jako svou hlavní podnikatelskou činnost uvedl zemědělskou výrobu, přičemž k ní zákonitě patří i skladování osiva a hnojiv, které však uskladňuje pouze za účelem jejich užití při své podnikatelské činnosti. Stěžovatel má za to, že není povinen seznamovat soud s tím, jak hodlá do budoucna se svými pozemky nakládat, a pozastavuje se nad tím, kde bere krajský soud jistotu, že i v budoucnu bude podnikat naprosto shodným způsobem a nebude své podnikání rozšiřovat nebo zemědělský areál renovovat, což by mohl, neboť na opravu i rekonstrukci areálu má již vydané platné stavební povolení. Krajský soud dle stěžovatele nijak nezohlednil, že má v plánu investovat do renovace bývalého zemědělského areálu a že svůj záměr musel několikrát odložit kvůli postupům ze strany obce, která se mu snaží v jeho podnikatelské činnosti bránit (umisťováním dopravních značek se zákazem vjezdu pro vozidla nad 6t před vjezdem do předmětného areálu, bezdůvodným přivoláváním policie, předstíráním, že daný areál bude prohlášen za kulturní památku, popř. vyhrožováním, že pokud areál neprodá, bude mít značné problémy). Změna využití pozemků z plochy zemědělské výroby je tak jen dalším krokem k pozastavení či nejlépe úplné likvidaci stěžovatelova podnikání, přičemž pro změnu zařazení jeho pozemků v územním plánu není dán veřejný zájem, resp. nebyl ze strany obce dostatečně prokázán. Stěžovatel má za to, že takto rozsáhlá změna funkčního využití plochy P1není v územním plánu dostatečně odůvodněna a není v souladu se zásadou legality ani proporcionality. Stěžovatel v této souvislosti zejména podotkl, že nebyly zpracovány žádné podkladové studie, které by prokazovaly domněnku obce ohledně narušení života v obci hlukem, pachem či kontaminací spodní vody. Obec dle stěžovatele neprokázala, že je změna funkčního využití v takovém rozsahu skutečně potřebná, a neuvedla například, čím je dána potřeba navyšování obytných ploch a proč danou skutečnost nelze řešit jiným, méně intenzivním zásahem do práv stěžovatele.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a současně s ním zrušil i příslušnou část územního plánu obce B.

III. Vyjádření odpůrce, replika stěžovatele

[11] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že má jakožto obec ústavně garantované právo na samosprávu. Má tedy právo uvážit, jakým směrem se bude rozvoj jeho území ubírat a v závislosti na tom stanovit způsob regulace dotčeného území. Právem obce je provést změnu ve využívání území, neboť je její povinností v rámci územního plánování mimo jiné prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy a problémy, rizika s ohledem např. na veřejné zdraví, životní prostředí, vliv na veřejnou infrastrukturu a její hospodárné využití, jak plyne z § 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Odpůrce v rámci územního plánování pečlivě vážil všechny skutečnosti a okolnosti navrhovaných změn.

[12] Je nesporné, že v procesu územního plánování dochází ke konfrontaci zájmů soukromých i veřejných a výsledkem vždy musí být upřednostnění některých zájmů před jinými. Odpůrce v dané právní věci upřednostnil veřejný zájem nad zájmem soukromým, tedy zájmem stěžovatele, což však v napadeném územním plánu náležitě odůvodnil. Rozhodnutí o námitkách stěžovatele tedy nelze v žádném případě považovat za nepřezkoumatelné, neboť odpůrce na námitky stěžovatele reagoval a uvedl konkrétní důvody, které jej vedly k jejich zamítnutí. Plocha P1 obsahuje pozemky ve výlučném vlastnictví stěžovatele, přesto odpůrce novým územním plánem nově stanovil funkční využití z plochy zemědělského areálu v centru obce na plochu obytnou smíšenou, neboť ve schváleném zadání územního plánu nebylo s rozvojem zemědělské výroby počítáno. Využití daného území pro zemědělskou výrobu je problémem též z důvodu kolize s obytnou zástavbou a narušení pohody stávajícího bydlení a v neposlední řadě je plocha areálu v dopravně nevýhodné poloze, kdy doprava k němu prochází obytnou zástavbou. Odpůrce má zájem na tom do budoucna zamezit v blízkosti obytné zástavby umisťování výroby a skladů s potenciálně negativním vlivem na okolí, neboť jeho cílem je vytvářet zdravé životní podmínky v obci a vyloučit hlukové, pachové a jiné zátěže, což představuje zmiňovaný veřejný zájem obce.

[13] O nutnosti cíleného vytváření zdravých životních podmínek a eliminaci pachových a jiných zátěží, jakož i o prozíravosti odpůrce v tomto ohledu svědčí mimo jiné skutečnost, že v důsledku podnikatelské činnosti stěžovatele došlo po schválení a vydání napadeného územního plánu k ekologické havárii a tím pádem ke znepříjemnění života občanů obce. Se stěžovatelem bylo zahájeno řízení o uložení opatření k nápravě podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), tedy o odstranění závadného stavu způsobeného nakládáním se závadnými látkami ve skladu průmyslových hnojiv na pozemku stěžovatele. Budovy v předmětném zemědělském areálu stěžovatel využívá k uskladnění hnojiv, tyto objekty jsou polorozpadlé a areál je volně přístupný, neoplocený.

[14] Pokud jde o ostatní sporné plochy – Z2 a Z3, ty byly již v předchozím územním plánu z roku 1999 vedeny v rozvojové části zastavitelného území, změna jejich využití – na plochy bydlení – venkovského charakteru stěžovatele nikterak neomezuje v zemědělském využití pozemků. Stěžovatel je na těchto plochách (a rovněž na ploše P1) oprávněn vyvíjet všechny dosavadní činnosti vyjma těch, které jsou v textové části územního plánu uvedeny jako nepřípustné využití daného území.

[15] Odpůrce dále popřel, že by jeho cílem v rámci územního plánování bylo stěžovatele podnikatelsky zlikvidovat, a poukázal na to, že nepřípustnost změny určení vymezených ploch by znemožnila obci jakkoli ovlivnit využití území, jak vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2012, č. j. 50 A 4/2012 – 97. Dle názoru odpůrce tedy krajský soud nepochybil, když návrh stěžovatele na zrušení části územního plánu zamítl a uložil stěžovateli povinnost k náhradě nákladů řízení. Předmětný územní plán byl přijat v souladu se zákonnými požadavky, jako je potřeba změn v území, veřejný zájem, rizika s ohledem na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání. Odpůrce pečlivě posoudil námitky stěžovatele a rozhodl zcela v souladu se zásadou legality a proporcionality.

pokračování

[16] V následné replice stěžovatel zopakoval, že se neztotožňuje se závěrem krajského soudu a tvrzením odpůrce, že změna funkčního využití pozemků v územním plánu byla náležitě odůvodněna. K tvrzení odpůrce, že zdravé životní podmínky v obci již ohroženy byly, neboť v důsledku činnosti stěžovatele došlo v březnu 2015 k ekologické havárii, stěžovatel uvedl, že daná skutečnost není pro předmětné řízení relevantní, neboť nastala až po přijetí územního plánu.

[17] Tvrzení krajského soudu, že námitka stěžovatele poukazující na nedostatečné zdůvodnění potřeby navyšování obytných ploch byla uplatněna až v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a nikoli v rámci procesu přijímání územního plánu, stěžovatel označil za ryze formalistické. Povinností dotčených osob dle stěžovatele není podané námitky odůvodňovat ze všech úhlů pohledu, nýbrž naopak odpůrce musí jasně a srozumitelně odůvodnit zásah do vlastnického práva dotčené osoby, přičemž takové omezení musí vycházet z konkrétních podkladů. Z demografického vývoje obce vyplývá, že počet obyvatel v obci soustavně klesá, kdy k 1. 1. 2015 v obci žilo 394 obyvatel, a demografická prognóza obce je negativní. I kdyby se v budoucnu tento stav začal mírně zvyšovat, současné obytné plochy jsou pro uspokojení bytových potřeb nových obyvatel zcela dostačující. Jejich navyšování je dle stěžovatele neúměrné a neodpovídá realitě. Stěžovatel má proto za to, že odpůrce zneužívá institut územního plánu k potlačení zemědělské činnosti v obci. Neexistuje-li totiž skutečně potřeba bydlení, potom změnou funkčního využití plochy P1 obec pouze svévolně zasahuje do ústavně zaručeného práva stěžovatele na svobodné podnikání.

[18] Stěžovatel dále namítal, že rozsudek krajského soudu trpí závažnými rozpory majícími za následek jeho nepřezkoumatelnost, kdy krajský soud na jedné straně souhlasí se závěry odpůrce, že činnost stěžovatele (skladování a manipulace s hnojivy) brání potřebnému rozvoji obce, druhou stranu však uvádí, že územní plán má účinky toliko do budoucna, a stěžovatel proto není ve své stávající podnikatelské činnosti nijak omezen. Vzhledem k uvedeným důvodům proto stěžovatel setrval na svém návrhu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Základní otázkou nastolenou v řízení před krajským soudem a jeho prostřednictvím i před Nejvyšším správním soudem je to, zda územní plán obce B. v části vymezující plochy P1, Z2 a Z3 obstojí z hlediska své zákonnosti, zejména zda lze regulaci v tomto

smyslu obsaženou v územním plánu považovat za proporcionální ve vztahu k vlastnickému právu stěžovatele. Nejvyšší správní soud musel v daném ohledu zaujmout stanovisko ke správnosti příslušných závěrů krajského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť lze plně akceptovat základní argumentační východiska, která v dané věci krajský soud zvolil, a to jak z pohledu posouzení kolize dvou proti sobě stojících ústavně zaručených práv či zájmů (na jedné straně zájem obce na udržitelný rozvoj jejího území a její právo na samosprávu, včetně práva na regulaci funkčního využití jednotlivých ploch a koridorů na svém území prostřednictvím územně plánovací dokumentace a na druhé straně vlastnické právo stěžovatele, příp. jeho právo svobodně podnikat), tak z pohledu mezí soudního přezkumu v obdobných věcech. Konkrétně tak krajský soud vyšel mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42. Jelikož lze v tomto rozhodnutí nalézt obecně základ odpovědí na otázky předložené v nynějším řízení, považuje i Nejvyšší správní soud za vhodné část svého rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, i na tomto místě reprodukovat:

„[30] (...) *Zde je nutno předeslat, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů územního plánování podle stavebního zákona, by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Územní plánování je složitý proces, o němž rozhoduje obec ve své samostatné působnosti. Při jeho pořizování musí dodržet příslušná ustanovení zejména stavebního zákona, ale i celé řady dalších zvláštních zákonů. Územní plán určuje základní koncepci rozvoje území obce, ochranu hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny, veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy, koridory a tak dále. Jednotlivé fáze schvalování jsou detailně upraveny a jsou na ně kladeny přísné zákonné požadavky, aby se pohyboval v určitých urbanistických, ekologických či ekonomických mantinelech.*

[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

[32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém

pokračování

komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že tento přístup k přezkumu územně plánovací dokumentace vyznačující se na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, na straně druhé však také reflektující povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena, nebyl překonán ani nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[24] Již v řízení o návrhu územního plánu bylo tedy od počátku nutné zkoumat proporcionalitu zásahu do vlastnických práv jednotlivců z hlediska veřejného zájmu na změně funkčního využití dotčeného území, který může směřovat k zajištění udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společnosti), zároveň je ovšem třeba zohlednit zásadu vyjádřenou v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, tak, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv *„jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle*“. Jak již bylo řečeno, s ohledem na ústavní právo obce na samosprávu Nejvyšší správní soud uplatňuje zásadu zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace (viz též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 – 229, bod 156, a ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 Aos 1/2012 – 63). Není tudíž úkolem soudu určovat, zda má převážit zájem na ochraně vlastnického práva, či zájem veřejný. Je však nutné trvat na tom, aby příslušná obec (a také pořizovatel územního plánu pro tuto obec) reflektovala proporcionalitu zásahu již od počátku. V průběhu procesu pořizování a schvalování územního plánu tedy musí být brána v potaz ústavní práva jednotlivců, a zejména v případě, podají-li dotčené osoby proti navrženému řešení námitky, je třeba ho přezkoumatelným způsobem zdůvodnit a s námitkami se vypořádat.

[25] Stěžovatel v průběhu přijímání územního plánu vznesl dvě námitky, kterým nebylo ze strany odpůrce vyhověno. Ve své první námitce stěžovatel nesouhlasil se zařazením zemědělského areálu (plocha P1) do plochy obytné smíšené a požadoval jeho zařazení do plochy výroby a skladování – plochy zemědělské. Odpůrce uvedené námitce nevyhověl s odůvodněním, že v daném *„areálu nejsou doklady o povolení a užívání staveb k zemědělské výrobě a tedy je do této plochy automaticky nemůžeme zařadit. Dalším důvodem je, že její zařazení jako zemědělská výroba by bylo ve střetu s přiléhajícími, stávajícími plochami obytné zástavby a narušovalo by obytnou pohodu. Areál je umístěn v těsném sousedství s návsí a svým případným zemědělským provozem by se stal rušivým prvkem větší části rodinných domků. Případné skladování a manipulace s umělými hnojivy a chemickými prostředky na ochranu rostlin v areálu nelze připustit z důvodu nejen blízkosti obytných domů, ale zejména vysoké hladiny spodních vod a také z důvodu umístění areálu výškově nad obytnou částí obce, kdy ze* ‚statku‘ *směrem k domům teče značná část pramenů, napájející studně a značná část spodních i vrchních vod odtéká do potoků a rybníků v centru obce. Dále důvodem je, že vlastníci areálu po dobu platnosti předchozího územního plánu, tedy patnáct let zde žádnou stavbu nepostavili, i když jim to tehdy platný ÚP umožňoval. Areál je ve špatném technickém stavu, jeho plocha je*

jen částečně využívána a obec v souladu se záměry a cíli územního plánování z důvodu hospodárného využívání území chce napomoci k řádnému využití této plochy, a to návrhem plochy smíšené obytné. Plocha smíšená obytná umožní různorodější využití a slučitelné s okolními plochami bydlení. Obec zvážila také nutnost hospodárného využití svého území (k ploše jsou připojeny všechny sítě a komunikace), což je jeden z cílů územního plánování. Protože vlastník po dobu platnosti předcházejícího ÚP nedokázal využít to, že plocha mu umožňovala využít areál pro zemědělskou výrobu i pro stavby, byla obec nucena změnit využití areálu v zájmu rozvoje obce, rozšíří se tedy i možnosti rozvoje vlastníkovi areálu. Dle údajů z katastru nemovitostí velká většina pozemků a staveb není vedena jako zemědělské pozemky a stavby (dokonce některé jako trvalý travní porost - zeleň) a tudíž by bylo velice problematické plochu zahrnout jako plochu stávající zemědělské výroby".

[26] V odůvodnění druhé námitky, jíž stěžovatel nesouhlasil se zařazením plochy Z2 a Z3 do plochy bydlení - venkovského charakteru a požadoval jejich zahrnutí do plochy zemědělské, odpůrce následně uvedl, že plochy „*Z2 a Z3 zůstanou jako rozvojové plochy, protože byly již uvažovány v předchozím ÚP. Důvodem je, že i logicky navazují na stávající zástavbu obce, ekonomicky využívají technickou a dopravní infrastrukturu. Jejich návrh je v souladu s urbanistickou koncepcí rozvoje obce. Jsou to plochy rozvojové (zastavitelné), které neomezují současné využití (zemědělské obhospodařování pozemků). Je na rozhodnutí vlastníka pozemku, zda jej zainvestuje a zastaví. Naopak dochází k podstatnému zhodnocení jeho pozemku. Z těchto důvodů zastupitelstvo nesouhlasí s vynecháním ploch Z2 a Z3 z ÚP*".

[27] Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat excesy z výše uvedených zásad. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných správních orgánů, resp. územních samosprávných celků jako politických jednotek, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky daného územního celku. V procesu územního plánování je třeba vyvažovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající v rovnovážném vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, jakož i ekonomický rozvoj a soudržnost místní komunity. Územní plán nelze chápat jako zakonzervování současných podmínek na věčné časy, je třeba počítat s tím, že územní regulace s sebou nese zásadní důsledky pro život obce a může ovlivnit několik dalších generací obyvatel (viz bod 44 citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42).

[28] Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud rovněž správně konstatoval, že dojde-li k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv tak, jako v nyní posuzovaném případě, je třeba přistoupit k provedení testu proporcionality dle kritérií vhodnosti, potřebnosti a porovnání obou soupeřících základních práv či základního práva a veřejného zájmu. K principu proporcionality se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, které i na nyní posuzovanou věc dopadá. Výrokem IV. tohoto usnesení rozšířený senát judikoval, že „[p]*odmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle*

pokračování

opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)".

[29] Při dodržení zásady minimalizace zásahu do základního práva jednotlivce a jeho subsidiarity přitom platí, že a) majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, či již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42); b) volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73); c) účelem územního plánu, který stanoví rozvoj obce i na desítky let dopředu, je dospět k harmonickému využití území (srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona).

[30] Všechny tyto teze ovšem v jednotlivém případě platí za předpokladu, že při poměřování v kolizi stojících základních práv skutečně převáží právo či zájem, v jehož prospěch dochází k omezení základního práva jednotlivce.
[31] V nynějším případě tak, jak již bylo několikrát řečeno, stály proti sobě zájem obce na harmonickém rozvoji území (a právo obce na samosprávu) a vlastnické právo stěžovatele (resp. jeho právo svobodně podnikat). Již shora bylo, s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, zmíněno, jak důležité postavení má vlastnické právo dle judikatury Nejvyššího správního soudu v systému základních práv a svobod. Aby tedy došlo k omezení tohoto práva, je třeba, aby mu konkuroval skutečně silný v kolizi stojící veřejný zájem (základní právo) a aby toto omezení obstálo i z hlediska subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva a jeho proporcionality.

[32] V posuzované věci proti vágně definovanému podnikatelskému záměru stěžovatele, kdy ani v návrhu na zrušení opatření obecné povahy stěžovatel přesně nespecifikoval, jakým způsobem má v úmyslu značně zchátralý zemědělský areál v budoucnu využívat, stál zájem obce na harmonickém rozvoji svého území, který byl poměrně jasně a konzistentně vyložen jak v samotném územním plánu, tak ve vypořádání jednotlivých námitek stěžovatele. Veřejný zájem odpůrce spatřoval ve vytváření zdravého životního prostředí v obci a zachování pohody stávajícího bydlení, a to zejména vyloučením hlukové, pachové a jiné zátěže v blízkosti obytné zástavby.

[33] Pokud jde o intenzitu zásahu do vlastnického práva stěžovatele, je třeba zdůraznit, že stěžovatel může pokračovat ve všech činnostech, jež doposud provozoval na základě dosavadních rozhodnutí a povolení. Případné omezení stěžovatele tedy může nastat až ve spojitosti se změnou dosavadního způsobu využívání pozemků či se změnou příslušných rozhodnutí. V této souvislosti lze poukázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65, publ. pod č. 2353/2011 Sb. NSS, v němž zdejší soud uvedl: „*Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To*

ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly pro futuro *vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona).*"

[34] I po předmětné změně funkčního využití daných ploch v novém územním plánu se tedy stěžovatel může nadále věnovat činnostem provozovaným na základě dosavadních rozhodnutí a povolení, pokud jimi skutečně disponuje. Se stěžovatelem tedy nelze souhlasit, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, podle něhož stěžovatel není ve své stávající podnikatelské činnosti nijak omezován a do budoucna ani nebude, bude-li nadále podnikat s hnojivy.

[35] Lichá je rovněž argumentace stěžovatele, dle níž krajský soud nedostatečně zhodnotil míru zásahu v podobě změn v území na podnikatelskou činnost stěžovatele, kdy stěžovatel současně namítal, že není povinen seznamovat soud s tím, jak hodlá do budoucna se svými pozemky nakládat, a pozastavoval se nad tím, kde bere krajský soud jistotu, že i v budoucnu bude podnikat naprosto shodným způsobem a nebude své podnikání rozšiřovat nebo zemědělský areál renovovat.

[36] V této souvislosti je třeba poukázat na to, že soud je při přezkumu opatření obecné povahy dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Krajský soud tedy nijak nepochybil, pokud vycházel z obsahu návrhu a skutečností vyplývajících ze správního spisu, z nichž dovodil, že vyjma skladování hnojiv není v zemědělském areálu stěžovatele vyvíjena žádná další zemědělská činnost, neboť stěžovatel v procesu přijetí územního plánu ani v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy žádný jiný zemědělsko-podnikatelský záměr neprezentoval, s výjimkou obecného tvrzení, podle něhož areál slouží zemědělské prvovýrobě. Zcela proto obstojí i následný závěr krajského soudu, dle něhož zchátralý a neudržovaný zemědělský areál představuje pro obec a její obyvatele z hlediska dalšího rozvoje území obce výrazně větší zátěž než pro stěžovatele, který může bez ohledu na přijatý územní plán ve své dosavadní činnosti, vychází li z příslušných povolení či jiných nezbytných správních aktů, prozatím pokračovat, neboť omezení plynoucí pro něj z územního plánu platí do budoucna a netýkají se současného stavu. Tento závěr není nijak zpochybněn ani argumentem stěžovatele, že daný areál k obci historicky náleží, za situace, kdy tyto objekty svým stavem a způsobem využití, po změnách k nimž v tomto území a zejména v bezprostředním okolí areálu došlo, představují pro toto území neúnosnou zátěž.

[37] Lze rovněž připomenout, že obsah, rozsah a kvalita návrhu předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Stěžovatel je povinen explicitně uvést jím spatřované důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy a vymezit tak rozsah soudního přezkumu. Za

situace, kdy stěžovatel dostatečným způsobem nekonkretizoval možný zásah do svých práv, nelze tedy spatřovat pochybení krajského soudu v tom, že za stěžovatele nedomýšlel další potenciální důvody, na základě kterých by bylo možno návrhu vyhovět. Je totiž povinností stěžovatele, aby existenci takovýchto důvodů tvrdil (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), a má-li být ve věci úspěšný, aby svá tvrzení též prokázal (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

[38] Stěžovatel ovšem této své povinnosti v návrhu na zrušení opatření obecné povahy zjevně nedostál. Jako účelové se pak jeví tvrzení stěžovatele obsažené v kasační stížnosti, dle něhož jeho hlavní podnikatelskou činností je zemědělská výroba, k níž zákonitě patří i skladování osiva a hnojiv, které však uskladňuje pouze za účelem jejich užití při své podnikatelské činnosti. Jednak k prokázání tohoto tvrzení stěžovatel nenavrhl žádné důkazy, jednak i kdyby stěžovatel skutečně v areálu skladoval hnojiva pouze pro svou osobní potřebu, a nikoliv za účelem jejich dalšího prodeje, na negativních dopadech takové činnosti na okolí a tedy ani na výše uvedených závěrech to ničeho nemění.

[39] Pokud jde o námitku stěžovatele, dle níž změna funkčního využití plochy P1 není v územním plánu dostatečně odůvodněna a není v souladu se zásadou legality a proporcionality, neboť nebyly zejména zpracovány žádné podkladové studie, které by prokazovaly domněnku obce ohledně narušení života v obci hlukem, pachem či kontaminací spodní vody, nemůže mít pouhá neexistence předmětných podkladových studií sama o sobě za následek zrušení napadené části opatření obecné povahy. Obzvláště pak za situace, kdy stěžovatel správnost závěrů odpůrce v tomto smyslu ani věcně nerozporuje a dle Nejvyššího správního soud není pochyb o tom, že provozování zemědělské výroby, resp. skladování zemědělských hnojiv v centru obce v okolí obytné zástavby může mít rušivý vliv na toto okolí.

[40] Ve vztahu k námitce nedostatečného zdůvodnění potřeby navýšení obytných ploch Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že odpůrce změnu využití plochy P1 nezdůvodňoval potřebou navýšení obytných ploch, nýbrž snahou o zajištění harmonického rozvoje území a předcházení potenciálním negativním vlivům plochy P1 na okolní obytnou zástavbu, přičemž smíšená plocha není určena pouze k bydlení, ale naopak má umožnit různorodější využití území. Pokud však jde o samo zdůvodnění potřeby navýšení bytové zástavby, to je obsaženo na str. 44 v rámci odůvodnění územního plánu. Zde je uvedeno, že obytná zástavba rodinných domů je „*navrhována výlučně v návaznosti na stávající zástavbu i v prolukách se snahou o optimalizaci záboru ZPF. Vymezeny jsou pozemky pro asi 70 rodinných domů, což s ohledem na počet obyvatel v řešeném území (okolo 400 obyvatel) a zájem stavět je počet přiměřený. Dle těchto rozvah by vycházela výstavba 3 – 4 domů ročně, což je reálné po dobu platnosti územního plánu. V úvahu je nezbytné vzít i možný nesouhlas některých majitelů dotčených pozemků*“. Toto zdůvodnění Nejvyšší správní soud považuje ve shodě s krajským soudem za dostatečné a ve vztahu k plochám Z2 a Z3, které byly napadeným územním plánem vymezeny jako plochy bydlení – venkovského charakteru, zdejší soud nad rámec uvedeného pouze podotýká, že uvedené plochy tvořily z větší části součást zastavitelného území již v předchozím územním plánu z roku 1999.

[41] Namítá-li dále stěžovatel, že rozsudek krajského soudu trpí závažnými rozpory majícími za následek jeho nepřezkoumatelnost, kdy krajský soud na jedné straně souhlasí

se závěry odpůrce, že činnost stěžovatele (skladování a manipulace s hnojivy) brání potřebnému rozvoji obce, přičemž na druhou stranu uvádí, že územní plán má účinky toliko do budoucna, neshledává Nejvyšší správní soud uvedené závěry rozpornými. Skutečnost, že odpůrce v rámci procesu vydávání územního plánu hodnotil již dosavadní činnost stěžovatele jako problematickou, nemění nic na správnosti závěru krajského soudu, že vydání územního plánu nemá na provozování dosavadní činnosti stěžovatele, vychází-li skutečně z platných rozhodnutí a povolení, přímý vliv. Nesprávný je ovšem dovětek krajského soudu, dle něhož je stěžovatel oprávněn „*vyvíjet všechny dosavadní činnosti vyjma těch, které jsou zahrnuty v nepřípustném využití pozemků*“, neboť i takové činnosti by stěžovatel na základě příslušných pravomocných rozhodnutí mohl provozovat i nadále (viz výše). Tato nepřesnost ovšem nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[42] Nejvyšší správní soud nemůže zohlednit ani tvrzení stěžovatele, že by v procesu přijímání územního plánu odpůrce postupoval vůči stěžovateli svévolně či diskriminačně. Tato tvrzení uváděná stěžovatelem (že je na něj bezdůvodně přivolávána policie; že bylo předstíráno, že daný areál bude prohlášen za kulturní památku; že mu bylo vyhrožováno, že pokud areál neprodá, bude mít značné problémy) setrvala pouze v obecné rovině a nebyla ze strany stěžovatele nijak prokazována. Z vyjádření odpůrce lze mít naopak za to, že přístup obce ke stěžovateli vycházel především ze špatného technického stavu bývalého zemědělského areálu a jeho možného vlivu na okolní obytnou zástavbu (nachází se na nejvyšším bodě v obci, přičemž je v podstatě ze tří stran obklopen obytnou zástavbou). Stejně tak nelze diskriminační přístup odpůrce dovodit z umístění dvou dopravních značek se zákazem vjezdu pro vozidla nad určitý hmotnostní limit před vjezdem do areálu stěžovatele. Je třeba podotknout, že rozhodování o umisťování dopravních značek není v přímé rozhodovací pravomoci odpůrce a jeho přezkum se vymyká předmětu nynějšího řízení.

[43] Jak již bylo konstatováno, rozsudek krajského soudu dále nelze považovat ani za nepřezkoumatelný, o čemž svědčí rovněž jednotlivé kasační námitky stěžovatele, jimiž závěry krajského soudu zpochybňuje a polemizuje s jeho argumenty. V již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bylo zdůrazněno, že veškerá omezení vlastnických práv vyplývající z územního plánu musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nejvyšší správní soud shledal v této věci všechny tyto podmínky splněnými a ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že zásah do vlastnického práva stěžovatele k dotčeným pozemkům (resp. do jeho práva svobodně podnikat) se opírá o ústavně legitimní a zákonný důvod, byl odpůrcem řádně odůvodněn a obstojí též z hlediska proporcionality.

V. Závěr a náklady řízení

[44] Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[45] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, odpůrce byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný, má tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v

tomto řízení důvodně vynaložil. Odpůrci vznikly ve věci náklady řízení i nad rámec jeho běžné administrativní činnosti, neboť byl v tomto řízení zastoupen advokátem. Je pravdou, že v případech, kdy je ve věci úspěšný správní orgán v soudním řízení správním zastoupen advokátem, nepřiznávají správní soudy většinou takovému účastníkovi náhradu nákladů řízení spojených s tímto zastoupením, neboť takové náklady nepovažují za důvodně vynaložené ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., případně odkazují též na § 60 odst. 7 s. ř. s, neboť mají za to, že správní orgán by měl disponovat dostatečným odborným zázemím, aby byl schopen před správním soudem své rozhodnutí či jiný napadený správní akt či postup obhájit sám. V případě odpůrce ovšem tento předpoklad neplatí, neboť je relativně malou obcí, jejíž obecní úřad nebyl ani pořizovatelem daného územního plánu, náklad na právní zastoupení advokátem je tedy v tomto případě třeba považovat za důvodně vynaložený.

[46] Zástupce odpůrce, JUDr. Jiří Schüller, učinil jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) o hodnotě 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), k čemuž je třeba připočítat režijní paušál 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 714 Kč odpovídající 21 % DPH. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit odpůrci k rukám jeho zástupce ve lhůtě stanovené ve výroku rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. září 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu