



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelek: **a) J. Ch., b) H. K., c) M. M., a d) J. Š.**, všechny zastoupeny JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti odpůrci: **městys Malešov**, se sídlem Malešov 45, zastoupen Mgr. Tomášem Hoblem, advokátem se sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 2/2, Čáslav, o přezkoumání části opatření obecné povahy – územního plánu městyse Malešov schváleného usnesením zastupitelstva městyse Malešov dne 3. 9. 2018, o kasační stížnosti navrhovatelek b), c) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2019, č. j. 43 A 59/2019 - 80,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Navrhovatelky **jsou povinny** zaplatit odpůrci společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Tomáše Hobla.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrce dne 3. 9. 2018 vydalo územní plán městyse Malešov, který nahradil předchozí územní plán z roku 2000. Nově vydaný územní plán se mimo jiné vztahoval i na pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD a XE, jež jsou ve vlastnictví navrhovatelky a), par. č. XF, XG a XH, jež jsou ve vlastnictví navrhovatelky b), par. č. XI a XJ, jež jsou ve vlastnictví navrhovatelky c) a par. č. XK a XL, jež jsou ve vlastnictví navrhovatelky d), vše v k. ú. M. (dále budou uváděna pouze čísla parcel). Na těchto pozemcích nebo v jejich těsné blízkosti byly územním plánem vymezeny plochy P2 a Z10 s funkčním využitím výroba a skladování – drobná výroba a výrobní služby (VD). Pozemky p. č. XA, XB, XC, XD a XE byly zařazeny do plochy smíšené výrobní (VS) a pozemek p. č. XJ, včetně budovy bez č. p./č. e., a části pozemků p. č. XK, XF, XG a XI byly zařazeny do plochy s funkčním využitím výroba a skladování – drobná výroba a výrobní služby (VD).

[2] Navrhovatelky napadly územní plán u Krajského soudu v Praze. Nejprve ve svém návrhu popsaly historický vývoj užívání jednotlivých pozemků v lokalitě „za železniční tratí“. Namítaly, že zařazení jejich pozemků do kategorie VD a VS bylo v rozporu s jejich skutečným využitím a vůlí vlastníků, kteří požadovali jejich přearování do kategorie pozemků smíšené obytné venkovské zástavby (SV). Tím bylo významně zasaženo do jejich právní sféry a došlo na základě nespravedlivého a diskriminačního uspořádání k omezení jejich vlastnických práv. Na tyto pozemky dopadají imise ze sousedního výrobního areálu a navíc jim s ohledem na zvolenou kategorii pozemku není umožněno postavit či zkolaudovat již postavené domy jako obytné prostory. Podle jejich názoru odpůrce bezdůvodně ospravedlňuje svůj postup existencí pásma hygienické ochrany živočišné výroby, které bylo vytvořeno kvůli dnes již zaniklému teletniku a které brání v realizaci jejich práv. Měly za to, že odpůrce upřednostňuje práva jediného podnikatele, který v dané lokalitě začal podnikat až po roce 2000, a byly přesvědčeny, že výroba může být rozšiřována opačným směrem v zóně R2. Byly toho názoru, že jejich pozemky jsou zcela uměle a nesystematicky zahrnuty do průmyslové zóny, ačkoliv tak nikdy využívány nebyly a nikdy ani nebudou. Žádaly proto o zachování venkovského rázu krajiny s možností rozvoje rekreačních aktivit. Zároveň nesouhlasily s tím, aby jejich pozemky byly vyňaty ze zemědělského půdního fondu.

[3] Dále namítaly, že chybí legitimní důvod k omezení jejich vlastnických práv, neboť navrhovatelky nemají v úmyslu své pozemky využívat k průmyslové výrobě nebo k jiným podnikatelským účelům a slouží jim výhradně k účelům rekreačním. Napadenou část územního plánu považovaly za nesystematickou a nelogickou a bylo dle nich možné pochybovat o dosažení zamýšleného cíle a legitimitě celého zásahu. Územní plán nemůže být ani nástrojem k prosazení zájmů jedné osoby (podnikatele) na úkor ostatních a nejedná se tak v daném případě o veřejný zájem. Navrhovatelky dále upozornily, že odpůrce učinil při tvorbě územního plánu mylná skutková zjištění, neboť vycházel ze skutečností formálně uvedených v předchozím územním plánu, aniž by zjistil stav faktický. Byly toho názoru, že zásah do jejich vlastnických práv je třeba vnímat jako diskriminační se znaky libovůle, neboť sousední pozemky a menší části pozemků navrhovatelek byly zařazené do kategorie SV, kterou žádaly rovněž navrhovatelky. Jedná se přitom o identické lokality, které navazují na průmyslovou zónu stejně jako pozemky navrhovatelek. Zvolené řešení považovaly za nelogické, protože jeden pozemek téhož vlastníka byl zařazen do různých kategorií. Argumentace odpůrce podpořená pravidly Politiky územního rozvoje České republiky je podle nich účelová a pásmo hygienické ochrany živočišné výroby nadále nemá své opodstatnění a mělo být správními orgány zrušeno. Navrhovatelky uzavřely, že důvody uváděné odpůrcem jsou účelové a nemohou dostatečně ospravedlnit zásah do jejich vlastnického práva a ani rozdílné zacházení s jejich pozemky. Taktéž měly za to, že zvolené řešení je v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, neboť namísto rozšíření průmyslové zóny do plochy R2 jsou omezována jejich vlastnická práva.

[4] Krajský soud v záhlaví uvedeném rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) návrh zamítl. Nejprve uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách stěžovatelek vůči návrhu územního plánu ob stojí a je přezkoumatelné. Důvody, proč odpůrce námitkám stěžovatelek nevyhověl, bylo možné seznat i ze samotného textu opatření obecné povahy. Úmyslem odpůrce bylo soustředit budoucí zástavbu uvnitř zastavěného území. Preferoval plochy bydlení s výrazně nižším zastoupením ostatních ploch a jeho prioritou bylo integrovat výrobní aktivity a služby do stávajících smíšených obytných ploch venkovského charakteru. Rušivá výroba mohla být rozvíjena pouze v rámci stávajících výrobních areálů nebo v těsné návaznosti na ně. Za přirozený limit rozvoje obytné zástavby odpůrce považoval železniční trať, za níž již dříve vznikl výrobní areál a v této lokalitě se tak odpůrce logicky rozhodl obytnou zástavbu dále nerozvíjet. Je proto vhodné, aby trať rozdělovala městys na obytnou a výrobní část. Odpůrce proto chtěl vytvářet podmínky pro změnu způsobu využití obytných ploch, které v této lokalitě již nevhodně vznikly. Pro účely udržitelného rozvoje přitom bylo zapotřebí zlepšit podmínky pro příznivé životní

pokračování

prostředí a hospodářský rozvoj obce. Nový územní plán výrazně snížil rozsah zastavitelných ploch pro bydlení a naopak nově vymezil plochy pro rozvoj výroby a občanského vybavení. Odpůrce zdůraznil, že plochy s funkčním zařazením do obytné či rekreační zástavby není možné v dané lokalitě využít i z důvodu existence pásma hygienické ochrany živočišné výroby, které bylo v území zřízeno v roce 1981. Vysvětlil, že obytná a rekreační výstavba není možná nejen s ohledem na celkovou koncepci nově vytvořeného územního plánu, ale i kvůli rozporu s čl. 24a politiky územního rozvoje. Soud poznamenal, že z nového územního plánu je také jasná návaznost na předchozí územní plán z roku 2000, v němž již byla dříve v předmětné lokalitě vymezena plocha pro výrobu.

[5] K námitkám vztahujícím se k nepřiměřenému a diskriminačnímu zásahu do vlastnických práv navrhovatelek soud uvedl, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. V procesu územního plánování dochází ke střetu soukromých a veřejných zájmů a musí tak dojít s ohledem na zásadu proporcionality k upřednostnění některého z nich. Ze zásady zdrženlivosti přitom plyne, že správní soud by měl přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy pouze za situace, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře. Soud poznamenal, že územní plán vždy bude představovat určitý zásah do vlastnického práva. Vlastník dotčeného pozemku však nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku. Soud zdůraznil, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. Soud dospěl k závěru, že odpůrcem zvolené řešení považuje za racionální a vymezení ploch odpovídá urbanistické koncepci, která navazuje na předchozí územně plánovací dokumentaci a usiluje o oddělení ploch výroby od ploch určených k bydlení. Obec má dostatek vhodných ploch k bydlení, které jsou mimo dosah imisí z výrobních a zemědělských areálů. K námitce navrhovatelek týkající se ukončení zemědělské výroby v areálu bývalého kravína soud poznamenal, že nelze s ohledem na vydaná povolení zcela vyloučit jeho opětovné zprovoznění.

[6] Soud se rovněž vyjádřil k pásmu hygienické ochrany. Uvedl, že jelikož nebylo dosud zrušeno, nelze od této skutečnosti při územním plánování zcela odhlédnout. Jestliže však nadále netrvá účel jeho zřízení, mohly navrhovatelky požádat o zrušení stavební uzávěry vyplývající z existence ochranného pásma nebo požádat o zrušení ochranného pásma u příslušného správního orgánu. Krajský soud ovšem zdůraznil, že existence ochranného pásma nebyla jediným důvodem zvolené regulace. Byla jí i kontinuita s předchozí územně plánovací dokumentací a rozvoj dřevozpracující výroby v dané lokalitě, která činí budoucí výstavbu obytné plochy nevhodnou, což bylo podpořeno i stanovisky Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 4. 2. 2015 a ze dne 9. 7. 2015.

[7] Odpůrce dle názoru krajského soudu taktéž uspokojivě objasnil, k čemu všemu přihlédl při vážení jednotlivých zájmů, především pak ke skutečnosti, že na území obce se nachází dostatek vhodnějších ploch pro bydlení a rekreaci. Dosavadní rozvoj obytné a rekreační funkce by přitom v dané lokalitě vedl k dalším střetům a situaci by ještě více zhoršil. Soud souhlasil s odpůrcem, že další vymezení kategorie SV by odporovalo požadavku uvedenému v politice územního rozvoje, tj. nevytvářet nové plochy pro bydlení v blízkosti výrobních a zemědělských areálů. Dle soudu se odpůrce dostatečně vypořádal s otázkou, proč některé pozemky či části pozemků byly v dané lokalitě ponechány na ploše s funkčním využitím SV. Důvodem není jen blízkost výrobních areálů, ale i vzdálenost staveb od veřejné pozemní komunikace a nedostatečná šířka pozemku. Z grafické části územního plánu bylo přitom soudu zřejmé, že pozemky ponechané na ploše SV se nacházejí podél silnice a ve větší vzdálenosti od plochy výroby.

[8] Podle krajského soudu lze zvolené řešení považovat za racionální a není rozhodné, zda v současné době realizuje výrobní činnosti v dané lokalitě jen jediný subjekt. Upřednostnění výrobní funkce nelze považovat za bezdůvodně diskriminační. Soud připomněl, že navrhovatelkám nic nebrání ve stávajícím využití jejich pozemků a pozemky a stavby je možné využívat k povolenému účelu. Případné faktické využívání stavby v rozporu s jejím určením nezakládá nárok na vymezení požadovaného způsobu využití. Navrhovatelky jsou při využití jejich pozemků limitovány v dalším rozvoji, nikoliv v současném využívání. Soud poznamenal, že vyhlášením územního plánu nedochází automaticky ani k vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu. Rovněž upozornil, že výroba je v dané ploše VD přípustná jen za podmínky, že svým provozem nebude snižovat kvalitu prostředí.

[9] K námitce navrhovatelek, že nehodlají své pozemky využívat k výrobnímu účelu, krajský soud uvedl, že nejde o důvod, proč by nebylo možné takto dané plochy v územním plánu vymezit, jelikož obce disponují značným uvážením, jak se budou do budoucna (tj. i na velmi dlouhou dobu) rozvíjet, a to především za situace, kdy svůj plán dostatečně racionálně zdůvodní. Ohledně poukázané možnosti rozvoje ve směru plochy R2 soud uvedl, že odpůrce rozvoj výroby tímto směrem nevyloučil. Vysvětlil však, proč nelze využít pozemky ve vlastnictví navrhovatelek způsobem, jaký požadují. Soud tedy uzavřel, že nepovažuje napadené opatření obecné povahy za nepřiměřené a způsob regulace za diskriminační či svévolný.

[10] Krajský soud neshledal důvodné ani námitky týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu a vysvětlil, proč považuje argumenty stěžovatelek za nesprávné. Z vypořádání námitek je naopak zřejmé, že odpůrci byl znám faktický způsob využití pozemků. K námitkám týkajícím se předchozího územního plánu soud dodal, že jeho posouzení není předmětem tohoto řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Navrhovatelky [dále jen „stěžovatelky“ nebo „stěžovatelka b), c) nebo d)] napadly rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] V první řadě namítaly, že se krajský soud nezabýval jejich stěžejní námitkou týkající se zásahu do jejich vlastnických práv. K této otázce se dle jejich názoru krajský soud prakticky nevyjádřil a nezdůvodnil, proč byl zásah do jejich práv legitimní. Z tohoto důvodu považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[13] Dále namítaly, že jejich pozemky byly zařazeny dle územního plánu do plochy VD, což je v rozporu se stávajícím a po desítky let trvajícím využitím k rekreačním účelům. Faktické využití jejich pozemků a staveb je tak vyloučeno. Pokud krajský soud uvedl, že územní plán nebrání stěžovatelkám ve stávajícím využití jejich pozemků a staveb, jedná se podle nich o zavádějící informaci. Stěžovatelky jsou toho názoru, že nebudou moct užívat své pozemky plnohodnotně k účelu, k jakému je využívají, protože možnost stavebních úprav a dalšího rozvoje bude velmi omezená. Upozornily, že objekty nacházející se na těchto pozemcích jsou již starší a bude nutné provést zásadnější stavební úpravy. Zvolené řešení tak považují za rozporné se svým legitimním očekáváním. Důsledkem územního plánu je rovněž snížení ceny příslušných pozemků a staveb. Povolování výroby v dané oblasti se dle nich taktéž zcela neslučuje s dosavadním venkovským životem. Na podporu své argumentace odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, z něhož podle nich vyplývá, že pokud schválené funkční zařazení pozemků neodpovídá dosavadnímu způsobu jejich využití a pokračování v tomto užívání je alespoň zčásti vyloučeno, potom je vlastník pozemků zkrácen na svých právech.

pokračování

[14] Stěžovatelky dále nesouhlasily s úvahami, proč není na jejich pozemcích vhodné funkční využití SV, aniž by se přitom soud zaměřil na podstatu věci, tj. zda vymezení plochy VD v rozporu se skutečným využíváním pozemků bylo v souladu se zásadou minimalizace a subsidiarity zásahu. Důvodem jejich návrhu na zrušení části územního plánu nebylo, že jejich plochy nebyly funkčně zařazeny do plochy SV, ale že byly neoprávněně zařazeny do plochy VD. Krajský soud podle nich pominul, že rekreačně obytná funkce v dané lokalitě fakticky existuje a existovala i před vznikem dřevozpracující a zemědělské výroby. V jejich případě se tak jedná o zachování stávajícího využití. Stěžovatelky nestojí o další výstavbu, nýbrž o zachování svých zahrad. Mají za to, že funkční využití jejich pozemků proti jejich vůli není v souladu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu. Rovněž nesouhlasí s odůvodněním soudu o potřebě rozvoje výroby v obci a argumentací za pomoci čl. 24a Politiky územního rozvoje, protože na ploše Z10 a P2 neprobíhá žádná výroba a ani v budoucnu probíhat nebude. Pozemky jsou využívány pouze k bydlení a k rekreaci. Taktéž považují za nekoncepční, aby část pozemku stěžovatelek byla zařazena do kategorie SV a další část do kategorie VD. Nový územní plán měl podle jejich názoru napravit předchozí chyby a nikoliv je prohlubovat či opakovat.

[15] Dále rozporovaly odůvodnění odpůrcem zvoleného řešení existencí pásma hygienické ochrany, které již přes 20 let nemá žádný smysl a nemůže tak odůvodnit legitimitu zásahu do vlastnických práv stěžovatelek. Není přitom pravdou, že by se stěžovatelky nesnažily o jeho zrušení. Byly však odmítány s tím, že k podání takového návrhu nemají aktivní legitimaci. Omezení vlastnických práv na základě bezdůvodné existence pásma hygienické ochrany nepovažují za legitimní, ale naopak za zneužití práva a projev libovůle.

[16] Krajský soud dle přesvědčení navrhovatelek taktéž nesprávně posoudil, zda byl zásah do vlastnických práv učiněn v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli. Rozporovaly názor, že jejich pozemky jsou obklopeny pozemky, na kterých probíhá výroba, protože faktická situace je jiná. Stěžovatelky dále nesouhlasí s úvahou soudu, že dostatečným důvodem pro omezení jejich práv je určitá představa o vhodnosti využití území, neboť odpůrce měl další možnosti rozvoje na ploše R2. Dle jejich názoru existovala řada jiných možností, jak případný střet v území vyřešit (např. vytvoření pásu veřejné zeleně). Stěžovatelky považují za diskriminační přístup, kterým odpůrce změnil funkční využití jejich pozemků oproti skutečnému užívání, aniž by jakkoliv reguloval i plochu výroby. Ačkoliv soud argumentuje předchozím územním plánem, stěžovatelky jeho úvahy považují za nesprávné a diskriminační, jelikož již před vznikem dřevozpracující výroby byly povoleny a řádně zkolaudovány jejich stavby.

[17] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem a podle něj krajský soud dostatečně posoudil veškeré argumenty uvedené v žalobě, jakož i správnost jeho postupu. Dále se domnívá, že kasační stížnost je nepřijatelná, neboť stěžovatelky v ní neuvádí konkrétní důvody, resp. pouze opakují argumenty uvedené v předchozím řízení, aniž by bylo zřejmé, jakou právní otázku posoudil krajský soud nesprávně. K věcným otázkám uvedl, že ve sporné lokalitě platí od roku 1981 s ohledem na pásmo hygienické ochrany, jež nebylo zrušeno a ani nebyl ze strany stěžovatelek podán návrh na jeho zrušení, stavební uzávěra. Pozemky stěžovatelek byly již v předchozím územním plánu zařazeny do ploch výrobních, aniž by se stěžovatelky proti tomuto postupu bránily. Výrobu lze vzhledem k existenci přehrady s pitnou vodou na území obce rozvíjet jen v omezených lokalitách, přičemž výroba je v lokalitě za tratí dána historicky. Územní plán je přitom vytvářen koncepčně a s výhledem do budoucna. Zvolené řešení nebrání stěžovatelkám užívat své nemovitosti stávajícím způsobem. Stavební uzávěra se v dané lokalitě nachází již více než 30 let, čehož si stěžovatelky musí být vědomy. Pokud stěžovatelky prováděly jakékoliv stavební úpravy v rozporu s existujícím pásmem hygienické ochrany, nelze jejich jednání legitimizovat prostřednictvím územního plánu. Na závěr

odpůrce uvedl, že soudy musí respektovat právo na samosprávu a ingerovat do územních plánů jen v případě extrémních zásahů do práv majitelů nemovitostí dotčených územním plánem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelky jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeny advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Jelikož stěžovatelky v kasační stížnosti namítají (kromě jiného) rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto otázkou. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[21] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 --52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z něj zřejmé, jak soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelky se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[22] Stěžovatelky tvrdily, že se krajský soud nezabýval jejich námitkou týkající se zásahu do jejich vlastnických práv. Přestože krajský soud v napadeném rozsudku hovoří o zásahu do vlastnických práv pouze na několika místech, podstatná část odůvodnění napadeného rozsudku se tomuto bezprostředně věnuje, neboť se jedná o stěžejní otázku celé věci. Krajský soud ve svém rozsudku vysvětlil, jaké je jeho postavení při přezkumu územního plánu a že je oprávněn zasahovat pouze v případě extrémního zásahu do práv stěžovatelek. Zabýval se poměřováním střetu práva soukromého (tj. vlastnických práv stěžovatelek) a veřejného zájmu a s tím související aplikace principu proporcionality. Odpůrcem zvolené a odůvodněné řešení považoval za racionální. Přestože krajský soud připustil určitý zásah do vlastnického práva stěžovatelek, dodal, že vlastník dotčeného pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku. Zdůraznil, že navrhovatelkám nic nebrání ve stávajícím využití jejich pozemků a omezeno bude pouze jejich budoucí využití. Na tomto místě je třeba dodat, že stěžovatelky ve svých dalších námitkách uplatněných v kasační stížnosti závěry krajského soudu týkající se zásahu do jejich vlastnických práv zpochybňují, čímž si protičeří. Pokud by totiž byly závěry krajského soudu nepřezkoumatelné, nemohly by s nimi stěžovatelky následně vyslovit věcný nesouhlas. Nejvyšší správní soud je tak toho názoru, že krajský soud se touto námitkou zabýval v dostatečné míře

pokračování

a jeho závěry jsou přezkoumatelné. Druhou věcí je správnost těchto právních závěrů, která však není otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[23] Než Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádání námitek věcného charakteru, pokládá za nutné zdůraznit, že ačkoliv kasační stížnost obsahuje řadu námitek, stěžovatelky v nich z velké části opakují již dříve uplatněnou argumentaci a jen v omezené míře reagují na konkrétní závěry napadeného rozsudku krajského soudu. Právě zpochybnění závěrů krajského soudu však představuje nutný předpoklad posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námitky (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019 - 63). Ačkoliv kasační stížnost stěžovatelek lze ve výše uvedeném smyslu ještě považovat za projednatelnou (byť v případě některých námitek hraničně), je třeba současně zdůraznit, že tyto námitky dostatečně nereagují na argumenty vyslovené krajským soudem. V tomto ohledu je nutno připomenout, že kvalita a podoba (konkrétnost či obecnost) soudního rozhodnutí je vždy zásadním způsobem předurčena kvalitou a podobou návrhu (zde kasační stížnosti). Z tohoto důvodu kasační soud u některých uplatněných námitek pouze odkáže na odůvodnění napadeného rozsudku.

[24] Podle § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), *územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.*

[25] Nejvyšší správní soud musí na tomto místě zopakovat, co již vyřkl krajský soud v napadeném rozsudku. Z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla jeho nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití území (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 - 68). Obecné rozhodnutí o funkčním využití určitého území je diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy v rámci realizace práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních, odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavní zásady dělby moci. Správní soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měly přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[26] Kasační soud však dodává, že toto oprávnění obce není bezbřehé, neboť existují zákonem stanovené podmínky a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, ve kterém uvedl, že v případě územního plánování jde vždy „o *vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje ... omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná*

politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vmucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

[27] Správní soudy jsou v zásadě oprávněny přezkoumávat důvodnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy v pěti krocích (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). Nejprve zkoumají, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Dále se zabývají tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soudy posuzují zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém se zaměřují na otázku obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední fáze přezkumu spočívá v přezkumu souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Mezi účastníky nyní projednávané věci je sporná poslední fáze přezkumu opatření obecné povahy, tedy zda odpůrcem zvolené řešení bylo přiměřené.

[28] Z názoru, který rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, vyplývá, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy, pokud zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zásah je činěn v nezbytně nutné míře, nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

[29] Ačkoliv byly a jsou pozemky stěžovatelek využívány k rekreačním účelům, nemají stěžovatelky právní nárok na to, aby byly jejich pozemky zařazeny do jím preferovaného funkčního využití. Zvolený krok však musí být proporční, nediskriminační, odůvodněný a bez prvků libovůle. Zároveň je však nutno upozornit, že vlastníkům dotčených pozemků nemůže vzniknout určité legitimní očekávání na základě jimi dříve využívanému způsobu využití pozemků. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76, uvedl, že „[p]rincip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statusu quo, jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat.“ Pozemky stěžovatelek byly dle jejich slov dlouhodobě využívány k rekreačním účelům. Nelze ale opomíjet tu skutečnost, že v dané lokalitě vznikala nejdříve zemědělská a následně dřevozpracující výroba, která významným způsobem začala dané území ovlivňovat. Nejedná se přitom o stav vzniklý během pár měsíců, ale formující se několik desítek let.

[30] Krajský soud dostatečně vysvětlil, proč považoval odpůrcem zvolené řešení za legitimní, neboť lokalita za železniční tratí se jeví jako nejvhodnější pro rozvoj výroby v dané obci, jež má na mnoha jiných lokalitách vhodnější podmínky pro rozvoj bydlení. Není přitom vhodné, aby v budoucnu docházelo k dalším střetům mezi plochami určenými k bydlení a výrobními plochami. Odpůrce zvolené řešení odůvodnil i dalšími okolnostmi, jako je existence pásma hygienické kontroly nebo stanovisky Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 4. 2. 2015 a ze dne 9. 7. 2015 a taktéž kontinuitou s předchozím územním plánem, v němž bylo využití předmětného území upraveno totožně. Nejvyšší správní soud má za to, že v tomto případě nedošlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelek. Je tomu tak proto, že způsob využití předmětné plochy je také podmíněn určitými pravidly pro nepřípustné využití

pokračování

území, která zamezují tomu, aby bylo negativně zasahováno do území v rozporu s právními předpisy (v tomto případě imise z výrobního areálu nebo existující stavební uzávěra). Zastupitelstvo tedy rozhodlo v rámci své kompetence o konfliktu veřejného a soukromého zájmu způsobem, který je zcela přiměřený. Tuto otázku krajský soud v napadeném rozsudku náležitě odůvodnil. Jak však již bylo uvedeno v napadeném rozsudku, stěžovatelkám nikdo nebrání ve stávajícím využití jejich nemovitostí. Ty mohou být nadále využívány k účelům, k jakému bylo pro ně vydáno povolení nebo k jakému byly zkolaudovány. Faktické využití zde přitom z právního hlediska nehraje žádnou roli.

[31] Omezen je tak především zamýšlený budoucí rozvoj těchto nemovitostí, což stěžovatelky ve své kasační stížnosti napadaly. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva (vlastník má podle § 1012 občanského zákoníku právo se svým vlastnictvím libovolně nakládat) vyplývá i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně orgánů veřejné moci (srov. již dříve zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že přezkoumávaný územní plán zásadně nebrání navrhovatelkám vykonávat jejich vlastnická práva k pozemkům a pokud jsou přece jen v některých směrech omezena, jde o omezení rozumná a v nezbytně nutné míře. Navrhovatelky mohou nadále pokračovat ve využívání svých pozemků k jejich původnímu (povolenému) účelu a mohou provádět i udržovací práce a některé stavební úpravy, jimiž se rozumí takové změny stavby, při kterých se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby [§ 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Kasační soud v této souvislosti dodává, že část pozemků stěžovatelky b) a d) přiléhající k pozemní komunikaci je funkčně zařazen do plochy SV. Na něm mohou realizovat stavební činnost nad rámec nyní využívaného účelu.

[32] Stěžovatelky namítaly, že důvodem jejich návrhu na zrušení části územního plánu nebylo, aby jejich pozemky nebyly funkčně zařazené do plochy SV, ale že byly neoprávněně zařazené do plochy VD. Podle názoru kasačního soudu jsou tyto otázky v jejich případě, obrazně řečeno, dvěma stranami jedné mince. Stěžovatelky usilovaly o to, aby jejich pozemky byly funkčně zařazené do plochy SV a zároveň nesouhlasily se zařazením do plochy VD, ačkoliv dle předchozího územního plánu již takto funkčně zařazené byly (pozn. soudu: předchozí územní plán není předmětem tohoto řízení). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že krajský soud dostatečně posoudil obě tyto otázky z obou úhlů pohledu a vysvětlil, z jakého důvodu není možné zařadit nemovitosti stěžovatelek do plochy SV a naopak proč bylo legitimní, aby odpůrce zařadil dotčené nemovitosti do plochy VD. Přiměřenost tohoto kroku Nejvyšší správní soud posoudil v předchozích bodech tohoto rozsudku.

[33] K politice územního rozvoje kasační soud uvádí, že tu je nutné považovat za koncepční celostátní nástroj, jenž se zabývá otázkami územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí (k tomu podrobněji srov. Hegenbart, M., Sakař, B., a kol., Stavební zákon, Komentář, 1. vydání, C.H.Beck, 2008, str. 81 - 82). Územní plán je základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce a je zpracováván pro celé území obce. Územní plán musí být souladný s nadřazenými nástroji územního plánování, tj. s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje. Soulad územního plánu s politikou územního rozvoje je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 53 odst. 4 písm. a). Podle § 53 odst. 6 stavebního zákona musí pořizovatel územního plánu předložit návrh na jeho zamítnutí, dojde-li k závěru, že je návrh územního plánu v rozporu s požadavky uvedenými v politice územního rozvoje. Argumentace odpůrce požadavky stanovenými politikou

územního rozvoje tak nelze považovat za zjevně nerelevantní, naopak byla pro posouzení funkčního využití dané lokality na místě. Ze zjištěného skutkového stavu je přitom zřejmé, že předmětné pozemky stěžovatelek sousedí s výrobní plochou [včetně zemědělských staveb na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky a)] a argumentace čl. 24a politiky územního rozvoje má tak své opodstatnění.

[34] Stěžovatelky taktéž považují za nekoncepční, že část jejich pozemků je zařazena do kategorie SV a další část do kategorie VD. Krajský soud podle názoru kasačního soudu tento rozdíl uspokojivě vysvětlil v bodě 77 napadeného rozsudku, a to i ve vztahu k vlastníkům jiných pozemků přilehlých k místní komunikaci. Determinantem pro funkční rozdělení ploch byla vzdálenost od výrobních areálů a s nimi spojených imisí, vzdálenost od veřejné pozemní komunikace, ale též existence pásma hygienické ochrany, která zasahuje pouze na část pozemků stěžovatelek.

[35] Stěžovatelky také napadají v současné době (dle jejich názoru) již bezdůvodnou existenci pásma hygienické ochrany a s ní spojenou stavební uzávěru. V této souvislosti nelze než odkázat na závěry učiněné krajským soudem. Pásmo hygienické ochrany nebylo dosud zrušeno a nelze od této skutečnosti při územním plánování zcela odhlédnout, naopak se jedná o důležitý faktor. Pokud již nadále netrvá jeho účel, je možné požádat o zrušení stavební uzávěry u příslušného správního orgánu. Zrušení či zachování pásma hygienické ochrany však není předmětem nyní přezkoumávané věci, a proto soud nemá prostor posuzovat jeho současnou opodstatněnost.

[36] V další námitce stěžovatelky nesouhlasily s tím, že by jejich pozemky byly obklopeny pozemky, na kterých probíhá výroba, protože faktická situace je jiná. V této věci kasační soud odkazuje na odůvodnění krajského soudu, který se touto otázkou zabýval v bodě 85. Podle krajského soudu bylo pro danou věc podstatné, že sporná plocha přiléhá ke stávajícím výrobním areálům. Plocha výroby se nachází nejen na severovýchodní straně, ale též podél železniční trati a na straně jihovýchodní, v níž jsou zahrnuty též pozemky navrhovatelky a), na nichž se nachází zemědělské stavby. Skutečnost, že zemědělský areál není aktuálně využíván, respektive že navrhovatelka a) nezastavěné pozemky užívá pouze k drobnému chovu zvířat, podle krajského soudu neznamená, že nelze hovořit o ploše výroby. Faktickým dočasným, byť i déle trvajícím nevyužíváním určitých staveb se nemění využití, k němuž jsou určeny a které může být obnoveno. Nejvyšší správní soud považuje závěry učiněné krajským soudem za správné a v souladu se zjištěným skutkovým stavem, neboť sporná plocha je skutečně obklopena výrobní plochou, resp. zemědělskými plochami.

[37] K namítané možnosti rozvoje výroby v rámci plochy R2 kasační soud opět odkazuje na odůvodnění krajského soudu, který se k této námitce již vyslovil a s jehož závěry stěžovatelky v zásadě nepolemizují. Odpůrce neodůvodnil regulaci tím, že by do budoucna nebylo možné výrobu rozvíjet i v ploše R2. Vysvětlil jen, z jakého důvodu není na místě využít plochy způsobem, jehož se navrhovatelky domáhaly, a proč je naopak v souladu s urbanistickou koncepcí vhodné vymezit plochu drobné výroby na pozemcích stěžovatelek.

[38] Stěžovatelky také namítaly, že existovala řada jiných možností, jak případný střet v území vyřešit (např. vytvořením pásu veřejné zeleně). Nevhodnost tohoto řešení odpůrce odůvodnil tím, že izolační zeleň má z hlediska snižování exaktně měřitelných negativních vlivů výroby (hluk, prach, emise) na chráněné venkovní prostory pouze minimální vliv a plní tak funkce pouze optického oddělení. V této souvislosti lze odkázat i na stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 4. 2. 2015 a ze dne 9. 7. 2015. Odpůrci tak nelze vyčítat, pokud nezvolil stěžovatelkami navrhovanou alternativu, na kterou, jak již bylo výše řečeno, nemají právní nárok a ani soud není oprávněn určit, jaké funkční využití plochy by bylo vhodnější.

pokračování

[39] V poslední námitce se stěžovatelky brání vůči diskriminačnímu přístupu odpůrce, který upřednostňuje plochu výroby, přičemž již před vznikem dřevozpracující výroby byly povoleny a řádně zkolaudovány jejich vlastní stavby. I tuto námitku již správně posoudil krajský soud, který považoval zvolené řešení za racionální, a nebylo dle něj rozhodné, zda v současné době realizuje výrobní činnosti v dané lokalitě jen jediný subjekt. Upřednostnění výrobní funkce nevnímá za bezdůvodně diskriminační. Kasační soud opět připomíná, že mu nepřísluší rozhodovat o tom, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit podmínky jeho využívání jiným způsobem. Musí přitom respektovat právo na samosprávu a ochránit vlastníky před excesy, které by nepřiměřeně, diskriminačně či bezdůvodně zasahovaly do jejich práv. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č. j. 8 As 311/2019 - 87, o diskriminaci by se jednalo tehdy, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích byla zakládána odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních podmínek byly určité subjekty znevýhodňovány bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Krajský soud dostatečně (především v bodech 65 a 67 napadeného rozsudku) odůvodnil, proč odpůrcem zvolené řešení vnímá jako racionální, legitimní a odůvodněné a proč ve zvoleném řešení nelze shledávat žádný diskriminační potenciál. Hospodářský rozvoj obce za situace, kdy obec disponuje dostatečným počtem ploch vhodných pro bydlení a zároveň se snaží zamezit střetům mezi obytnou a výrobní plochou, lze považovat za legitimní cíl a nastavené podmínky, které jsou determinovány vzdáleností od výrobního areálu a od pozemní komunikace a mimo pásmo hygienické ochrany, za nediskriminační.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky ve věci neměly úspěch, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení odpůrce vycházel soud z již existující praxe, podle níž po obcích, které ze zákona nemají úřady územního plánování, nelze požadovat, aby měly odborný právní aparát, který bude schopen poskytnout pomoc v řízení před kasačním soudem. Proto pokud není prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným k výkonu advokacie), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i když nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018 - 62). Uvedené závěry lze aplikovat i na případ odpůrce.

[42] Zástupce odpůrce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Za ten mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3.100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Jelikož zástupce odpůrce není plátcem DPH, činí konečná výše jeho odměny částku 3.400 Kč. Přiznanou výši náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatelky povinny společně a nerozdílně odpůrci zaplatit do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Tomáše Hobla.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu