



Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dnem 19.06.2020
Nejvyšší správní soud
v Brně dne 23.06.2020 Suchánková



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Commexim Group a. s.**, se sídlem Rudných dolů 291, Jílové u Prahy, zastoupena JUDr. Adamem Batunou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1, proti odpůrkyni: **Obec Sulejovice**, se sídlem Náves 5, Sulejovice, zastoupena JUDr. Jiřím Císařem, advokátem se sídlem Revoluční 551/6, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 3. 2019, č. j. 40 A 41/2018 - 82,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 3. 2019, č. j. 40 A 41/2018 - 82, **se zrušuje.**
- II. Opatření obecné povahy – Územní plán Sulejovice, vydaný usnesením Zastupitelstva obce Sulejovice č. 2 ze dne 2. 3. 2016, který nabyl účinnosti dne 18. 3. 2016, **se zrušuje** v textové části I., písm. f) v rozsahu vymezení ploch „VL Plochy výroby a skladování - lehký průmysl“, a to dnem právní moci tohoto rozsudku. Ve zbytku **se** návrh na zrušení Územního plánu Sulejovice, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Sulejovice č. 2 ze dne 2. 3. 2016, který nabyl účinnosti dne 18. 3. 2016, **z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo usnesením č. 2 ze dne 2. 3. 2016 v samostatné působnosti opatření obecné povahy - Územní plán Sulejovice (dále též „územní plán“). Územní plán dopadá též na pozemky ve vlastnictví a spoluvlastnictví navrhovatelky nacházející se v areálu označovaném jako Labena nebo Fruta (dále též „areál Fruty“). Územní plán zařadil tyto pozemky do režimu „VL plochy výroby a skladování - lehký průmysl“, dále do části areálu a jeho blízkosti umístil koridor územní rezervy pro vysokorychlostní železniční trať R6, v těsném sousedství

umístil regionální biokoridor RBK 616, cyklostezku CS1, lokální biocentrum LBC 12, plochy hromadného bydlení BH a prostor areálu zahrnul do zóny archeologických nalezišť.

II.

[2] Dne 27. 12. 2018 byl Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) doručen návrh navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy. Namítla, že došlo ke zkrácení jejího práva vlastnického a práva podnikat v důsledku zásadního omezení využití areálu v jejím vlastnictví, které původní územní plán neobsahoval. Dle jejího tvrzení jí rovněž nebylo umožněno podat námitky proti návrhu územního plánu, neboť zveřejnění návrhu a oznámení o konání veřejného projednání tohoto návrhu neproběhlo zákonem stanoveným způsobem, a dále došlo k doplnění odůvodnění územního plánu v rozporu se zákonem.

[3] Krajský soud návrh navrhovatelky zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Před vlastním projednáním věci uvedl, že se z důvodu koncentrace řízení nemůže zabývat návrhovými body, které byly uplatněny až po lhůtě pro podání návrhu. Konkrétně shledal jako opožděnou námitku, že navrhovatelka koupila areál se záměrem realizovat v něm výrobu speciální feroslitiny, což bylo územním plánem zmařeno. Dále nepřihlížel k námitce, že část úřední desky odpůrkyně umístěná za oknem úřadu nebyla označena jako úřední deska a navíc byla zčásti schována za zdí. K tomu doplnil, že fotografie, jimiž byl při jednání soudu proveden důkaz, nic takového neprokazují.

[4] Dále se krajský soud zaměřil na námitky zpochybňující procesní postup odpůrkyně při přijímání územního plánu. Konstatoval, že podle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), se návrh územního plánu i oznámení o konání veřejného projednání doručují veřejnou vyhláškou v souladu s § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Ze správního spisu vyplynulo, že oba dokumenty byly od 20. 10. 2015 do 30. 11. 2015 řádně zveřejněny na elektronické i „fyzické“ úřední desce odpůrkyně, přičemž navrhovatelce se nepodařilo prokázat opak. U elektronické úřední desky lze důvěřovat údajům uvedeným ve výtisku webových stránek odpůrkyně. Navrhovatelka tyto skutečnosti relevantně nezpochybnila a svědek Luboš Maršoun při jednání soudu popsal a logicky zdůvodnil svůj postup při vytváření elektronické podoby předmětné veřejné vyhlášky a jejím zveřejnění na elektronické úřední desce. U „fyzické“ úřední desky shledal krajský soud označené důkazy navrhovatelky nedostatečnými a výpověď Františka Hladíka nedůvěryhodnou. Dodal, že ačkoliv navrhovatelka o tvorbě územního plánu věděla, nelze jí přijaté opatření považovat za věrohodné úsilí o dostatečnou informovanost o tvorbě nového územního plánu a zájem aktivně se do tohoto procesu zapojit. Takovéto jednání pak nemůže požívat soudní ochrany. Vzniklá procesní situace navrhovatelky tak pramení výhradně z její záměrné pasivity.

[5] Soud nepřisvědčil ani námitce nezákonného doplnění odůvodnění návrhu územního plánu po veřejném projednání. Podmínka, aby byla na plochách určených pro lehký průmysl provozována výroba nehutního a nechemického charakteru, nepředstavuje s ohledem na kontext další omezení či zúžení využití předmětných ploch, ale toliko upřesnění jejich využití. Hutní ani chemický průmysl totiž nelze řadit mezi lehkou průmyslovou výrobu a navíc měl být u dotčené plochy toliko zachován dosavadní charakter jejího využití.

[6] Ve vztahu k namítané nepřiměřenosti územního plánu krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž soud může zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu pouze v případě, že se k ní již vyjádřil pořizovatel v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky. Pro posouzení věci je tak podstatné, že navrhovatelka vizi o připravovaném využití předmětného areálu po dobu zpracování

pokračování

územního plánu nepředestřela a nevznesla žádné námítky proti návrhu územního plánu. Odpůrkyně na ně proto nemohla adekvátně reagovat a vysvětlit, proč je důraz kladen právě na onen či jiný zájem. Za této situace nemůže tuto úvahu učinit soud.

[7] Krajský soud dále neshledal, že by navrhovatelkou vytýkané podmínky v územním plánu byly formulovány vágně, resp. zakazovaly činnosti či vlivy, které v územním plánu zakázat nelze. Odpůrkyně nemohla navrhovatelku nijak omezit ve využívání jejího areálu ani vymezením ploch hromadného bydlení, neboť z hlediska faktického stavu k žádné změně nedošlo. V případě koridoru R6, regionálního biokoridoru RBK 616, cyklostezky CS1, lokálního biocentra LBC 12 a zóny archeologických nalezišť pak navrhovatelka nevymezila, v čem spočívá ztížení využití jejího areálu. Koridor R6 byl nadto převzat ze Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, které jsou podle § 36 odst. 5 stavebního zákona pro pořizování a vydávání územních plánů závazné. Při rozhodování o jeho konkrétním umístění byla odpůrkyně významně omezena. Proti stanovení konkrétní trasy daného koridoru v šíři 250 metrů přitom navrhovatelka žádné námítky nepodala.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Soudu vytkla vady řízení spočívající v neprovedení důkazů fotografiemi úřední desky odpůrkyně ze dne 10. 6. 2016 a 6. 3. 2019. Tyto fotografie byly navrženy jako důkaz v reakci na zpochybnění fotografií z prosince 2016 ze strany odpůrkyně. Dokládají, že náprava ve vedení úřední desky byla provedena až po podání návrhu na zrušení územního plánu. Dle stěžovatelky bylo provedenými důkazy prokázáno, že všechna data na veřejné vyhlášce oznamující zveřejnění návrhu územního plánu a termínu konání jeho veřejného projednání neodpovídají realitě, a nelze z nich tak vycházet. Krajský soud rovněž pochybil při dokazování obsahu elektronické úřední desky odpůrkyně. Vycházel jen ze stavu zachyceného k 19. 3. 2019, nikoliv v rozhodné době. S daty přitom mohlo být manipulováno. Soud se tak při svém hodnocení opíral o dokumentaci obsahující nespolehlivé údaje a o výpověď Luboše Maršouna, která není konkrétní a věrohodná. V řízení byla jasně vyvrácena relevance a důvěryhodnost dat o vyvěšení a svěšení příslušné vyhlášky. Závěry soudu proto nemají oporu v provedeném dokazování.

[9] Stěžovatelce nelze klást k tíži, že se soustředila pouze na obsah „fyzické“ úřední desky prostřednictvím pověřeného zaměstnance Františka Hladíka, který jí měl ohlásit zveřejnění vyhlášky oznamující konání veřejného pojednání návrhu územního plánu. Na spolehlivost zaměstnance nemá vliv absence právního vzdělání či to, že vyfotil informační tabuli. Výslech Luboše Maršouna potvrdil, že František Hladík kontroloval úřední desku pravidelně, dlouhodobě, a to i v rozhodné době. Částečná nepřesnost výpovědi Františka Hladíka je dána časovým odstupem a nervozitou. Soud měl proto přihlédnout i k jeho čestnému prohlášení z prosince 2016. Stěžovatelka neměla důvod pořizovat fotodokumentaci úřední desky průběžně, neboť odpůrkyni nepodezírala, že nebude řádně v procesu vydání územního plánu zveřejňovat všechny písemnosti.

[10] Jelikož stěžovatelce bylo nezákonným postupem odpůrkyně znemožněno podat námítky, postupoval krajský soud nesprávně, když její žalobní námítky věcně neprojednal pro tvrzenou pasivitu. Nesprávné je též vypořádání námítky doplnění odůvodnění návrhu územního plánu. Krajský soud připustil, že obecná definice pojmu lehký průmysl neexistuje a je třeba vycházet z definice podané územním plánem. Tuto však odpůrkyně v odůvodnění návrhu územního plánu po veřejném projednání poupravila, což je nezákonné. Krajský soud paušálně odmítl zařadit

pod pojem lehký průmysl chemickou a hutní výrobu, pominul však tzv. lehkou (organickou) chemii jako je např. výroba plastů, k níž byl areál dříve využíván. To oslabuje argument o stabilizaci stávajícího využití.

[11] Rozsudek je též nesrozumitelný a vnitřně rozporný. Na jednu stranu se nezabývá proporcionalitou, v bodě 60 však uvádí, že její porušení nebylo zjištěno. Žalobní námitka ohledně koridoru R6 nebyla vůbec vypořádána. Akceptací vymezení ploch hromadného bydlení pak krajský soud legalizoval stav, který nebyl v souladu s dosavadním územním plánem. Blízkost těchto ploch omezuje přirozeně využitelnost areálu stěžovatelky s ohledem na podmínku o nezasahování sousedících ploch výrobou. Rovněž není pravdou, že by plochy určené pro těžkou výrobu ležely ve větší vzdálenosti od centra obce a ploch bydlení.

[12] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka rozvinula svou argumentaci k opomenutým důkazům dokládajícím nezákonné vedení úřední desky a odkázala na související judikaturu.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[14] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se krajský soud přesně a důsledně vypořádal se všemi žalobními body a stěžovatelka toliko polemizuje s jeho závěry. Krajský soud správně nepřihlédl k opožděným námitkám s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Bylo rovněž prokázáno, že vyvěšení návrhu územního plánu a oznámení o konání jeho veřejného projednání proběhlo řádně na obou úředních deskách odpůrkyně. Výpověď Františka Hladíka ani ve spojení s jeho písemným prohlášením a fotografiemi tuto skutečnost nevyvrací. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že pasivita stěžovatelky byla zcela záměrná, což vylučuje, aby se soud zabýval proporcionalitou přijatého řešení. K doplnění kasační stížnosti odpůrkyně uvedla, že nebylo povinností krajského soudu provést všechny navrhované důkazy. Nemusel tak provést důkazy k opožděné námitce, že část úřední desky nebyla takto označena a navíc byla schována zčásti za zdí. Tyto fotografie nadto měla stěžovatelka k dispozici již před podáním návrhu. Krajský soud správně hodnotil i obsah elektronické úřední desky. Odpůrkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Zdejší soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pokud by byl rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný, musel by k této vadě Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.). K tomuto postupu však není dán důvod. Rozsudek krajského soudu plně vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost stanoveným bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS; nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

pokračování

[18] Stěžovatelka konkrétně krajskému soudu vytkla, že se nezabýval žalobní námitkou týkající se koridoru R6. To však není zcela přesné. Krajský soud sice v bodě 58 konstatoval, že se touto námitkou nemohl zabývat blíže, protože stěžovatelka neuvedla, v čem konkrétně spatřuje ztížení využití jejího areálu vyplývající z umístění koridoru R6 (a dalších ploch). V navazujícím bodě 59 rozsudku však reagoval na její výtku k vlastnímu umístění koridoru právě v dané části Sulejovic. Je přitom třeba zdůraznit, že stěžovatelka toliko zcela obecně namítla, že: „*Pro umístění uvedeného koridoru v této části Sulejovic není jakékoliv opodstatnění, koridor vede zcela nesmyslně přes stávající zástavbu.*“ Krajský soud v bodě 59 vysvětlil, že tato územní rezerva byla převzata ze Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, které jsou podle § 36 odst. 5 stavebního zákona pro pořizování a vydávání územních plánů závazné. Dále vysvětlil, že koridor R6 prochází několika obcemi a jeho plochy v území jednotlivých obcí na sebe musí navazovat. Zároveň musí být zachovány základní parametry koridoru. Odpůrkyně tak byla při rozhodování o konkrétním umístění předmětného koridoru významně omezena. Právě z důvodu značné kolize se zastavěným územím zmenšila jeho šířka z 600 metrů vymezených v Zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje na 250 metrů. Takové vypořádání námítky považuje Nejvyšší správní soud vzhledem k míře její stručnosti a obecnosti za více než dostačující.

[19] Rozsudek krajského soudu není ani nesrozumitelný či rozporný v otázce posouzení proporcionality. Krajský soud v bodech 51 a 52 rozsudku jasně vysvětlil, proč se nemohl zabývat námitkami stěžovatelky zpochybňujícími proporcionalitu přijatého územního plánu pro její pasivitu v průběhu pořizování územního plánu. V návaznosti na to se krajský soud konsekventně nezabýval proporcionalitou zvoleného umístění koridoru R6 či jiných ploch. Srozumitelnost rozsudku v tomto ohledu nijak nenarušuje konstatování v bodě 60: „*Soud uzavírá, že podle jeho zjištění přijatým územním plánem nedošlo k porušení zásady proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, principu právní jistoty, zásady legitimního očekávání a zájmu zneužití práva, ani k neodůvodněnému omezení využití areálu navrhovatelky.*“ Jedná se toliko o závěrečné shrnutí, že veškeré námitky uplatněné stěžovatelkou, tj. i ty směřující do proporcionality přijatého řešení, byly shledány nedůvodnými.

[20] Věcné námitky stěžovatelky lze rozdělit do dvou skupin. V první řadě krajskému soudu vytkla, že aproboval nezákonný procesní postup při přijímání územního plánu a jeho doplňování. Dále pak napadla jeho dílčí závěry týkající se umístění ploch hromadného bydlení a těžkého průmyslu.

[21] Stěžejní část kasační stížnosti tvoří polemika, zda stěžovatelka prokázala své tvrzení, že na úřední desce odpůrkyně nebyla zveřejněna vyhláška oznamující konání veřejného projednání návrhu územního plánu a nebyl zde zveřejněn ani samotný návrh územního plánu. Stěžovatelka má za to, že prokázala absenci řádného zveřejnění těchto dokumentů, protože jí nemohl krajský soud klást k tíži nepodání námitek či připomínek v procesu pořizování územního plánu.

[22] Návrh územního plánu i oznámení o konání veřejného projednání se podle § 52 odst. 1 stavebního zákona doručují veřejnou vyhláškou. Podle § 25 odst. 2 správního řádu [d]oručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

[23] Dle judikatury leží důkazní břemeno ohledně doručení písemností účastníkům správního řízení na správních orgánech (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 15/2015 - 56). Důkazní břemeno nese správní orgán i ve věci prokázání zveřejnění

písemnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 47/2016 - 44).

[24] Ve správním spise je založena veřejná vyhláška ze dne 20. 10. 2015 oznamující: 1) zpřístupnění návrhu územního plánu v termínu od 20. 10. 2015 do 30. 11. 2015 na obecním úřadě, 2) vystavení tohoto návrhu na webových stránkách odpůrkyně po stejnou dobu a 3) konání veřejného projednání tohoto návrhu dne 23. 11. 2015 od 16:30 hodin. Na konci vyhlášky se za slovy „*Vyvěšeno dne:*“ nachází otisk razítka s údajem „20. X. 2015“ a za slovy „*Sejmuto dne:*“ je ručně dopsáno: „30. 11. 2015“. Ve správním spise je rovněž založen výtisk z oficiálního webu odpůrkyně ze dne 27. 10. 2015, na němž je uvedeno „*Veřejná vyhláška - Oznámení o konání veřejného projednání návrhu Územního plánu obce Sulejovic*“, dále 9 samostatných odkazů, z jejichž označení je zřejmé, že se jedná o veřejnou vyhlášku dle § 52 stavebního zákona a jednotlivé části návrhu územního plánu, přičemž na konci tohoto dokumentu je uvedeno: „*Vytvořeno / změněno: 19.10.2015 / 19.10.2015 | Zveřejnit od-do: 20.10.2015-30.11.2015 | Úřední deska od-do: 20.10.2015-30.11.2015. Umístění: Složky dokumentů>Úřední deska*“.

[25] Listiny založené ve správním spise tedy svědčí o tom, že odpůrkyně příslušnou veřejnou vyhlášku vyvěsila na úřední desce dne 20. 10. 2015 a sejmula dne 30. 11. 2015 a dále, že tento dokument dne 19. 10. 2015 vložila na své webové stránky spolu s návrhem územního plánu, tj. zveřejnila je způsobem umožňujícím dálkový přístup. Lze tak mít *a priori* za splněnou doručovací povinnost stanovenou § 52 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 25 odst. 2 správního řádu, neboť návrh územního plánu (resp. oznámení o tom, kdy a kde bude návrh územního plánu zpřístupněn k nahlédnutí) i oznámení o konání veřejného projednání byly vyvěšeny minimálně 30 dnů před konáním veřejného projednání jak na úřední desce odpůrkyně, tak i na jejích webových stránkách.

[26] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 47/2016 - 44, uvedl, že „[v] případě důvodných pochybností je správní orgán povinen uvést důkazy, které dosvědčují, že bylo řádně doručeno dle § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V opačném případě neprokázání zveřejnění písemnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup nad důvodné pochybnosti znamená neunesení důkazního břemene správním orgánem, a tudíž nedoručení písemnosti dle zákona. (...) V případě, kdy zde jsou důvodné pochybnosti o zveřejnění písemnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup, je správní orgán povinen uvést důkazy vyvracející tyto pochybnosti.“ Aby tedy bylo možné konstatovat, že odpůrkyně písemnosti uvedené v § 52 odst. 1 stavebního zákona řádně nedoručila, musely by vzniknout důvodné pochybnosti o obsahu dokladů založených ve správním spise, které by správní orgán nebyl s to vyvrátit. Jinými slovy, teprve nelze-li z písemností založených ve správním spisu s dostatečnou mírou jistoty dovést, že došlo k vyvěšení předmětné písemnosti na úřední desce správního orgánu a k jejímu zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, je správní orgán povinen uvést důkazy, které dosvědčují, že bylo řádně doručeno dle § 25 odst. 2 správního řádu. Nepředloží-li správní orgán důkazy vyvracející takové důvodné pochybnosti o vyvěšení písemnosti na úřední desce a jejím zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, znamená to ve smyslu citovaného rozsudku neunesení důkazního břemene, a tudíž nedoručení písemnosti dle zákona.

[27] K prokázání toho, že na „fyzické“ úřední desce odpůrkyně nebyla vyvěšena sporná vyhláška oznamující konání veřejného projednání návrhu územního plánu, a že úřední deska odpůrkyně nebyla řádně označena, stěžovatelka navrhla svědeckou výpověď svého zaměstnance Františka Hladíka, jeho čestné prohlášení a fotografie úřední desky odpůrkyně pořízené ve dnech 2. 12. 2016, 10. 6. 2016 a 6. 3. 2019. Krajský soud žádný z označených důkazních prostředků nepominul. Uvedl sice, že námitka týkající se chybného označení úřední desky byla uplatněna opožděně, avšak zároveň dodal, že fotografie ze dne 2. 12. 2016, jimiž byl v řízení proveden důkaz, nezachycující celou spornou část úřední desky, a nemohou tedy prokazovat, že by úřední

pokračování

deska nebyla řádně označena. Ostatní fotografie jako důkaz neprovedl pro absenci vypovídací hodnoty ve vztahu ke stavu úřední desky v rozhodném období. Svědeckou výpověď pak krajský soud vyhodnotil jako nevěrohodnou, neboť svědek zásadně měnil svá tvrzení týkající se pořizování fotografií při kontrolách úřední desky odpůrkyně, přičemž udával vzájemně se vylučující tvrzení. Nejprve uvedl, že fotografie vůbec nepořizoval, následně že je pořizoval na pokyn právníka stěžovatelky na jaře 2016 a nakonec upřesnil časový rámec s tím, že fotografie měl pořídit v prosinci 2016.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal v provedeném dokazování namítané vady a ztotožnil se s hodnocením krajského soudu, že stěžovatelkou navržené důkazy nedokázaly zpochybnit řádné zveřejnění sporné vyhlášky, které vyplývá z písemností založených ve správním spise.

[29] Je třeba zdůraznit, že všechny fotografie navržené stěžovatelkou k důkazu nebyly pořízeny v období vyvěšení vyhlášky (20. 10. 2015 - 30. 11. 2015), a nemohly tedy žádným způsobem prokázat, jaký byl stav úřední desky odpůrkyně v rozhodné době, případně jak byla v této době úřední deska označena a vedena. Navíc fotografie pořízené svědkem Hladíkem v prosinci 2016 ani nezachycovaly celou úřední desku. Řádné vedení úřední desky tedy nebylo relevantním způsobem zpochybněno, a proto nebylo nutné zabývat se otázkou, zda došlo k nápravě při jejím vedení. Fotografie pořízené ve dnech 10. 6. 2016 a 6. 3. 2019, tedy více než 6 měsíců resp. dokonce více než 3 roky poté, co měla být na úřední desce vyvěšena sporná vyhláška, proto nebylo nutné jako důkazy provádět, neboť nemohly přinést žádné nové skutečnosti ve vztahu k informaci, jak úřední deska vypadala v době vyvěšení sporné vyhlášky či zda došlo ke změně ve vedení úřední desky. I kdyby bylo prokázáno, že mezi dny 10. 6. 2016 a 6. 3. 2019 došlo ke změně ve vedení úřední desky, nesvědčila by tato skutečnost o tom, jak byla úřední deska odpůrkyně vedena v rozhodné době od 20. 10. 2015 do 30. 11. 2015 a zda na ní byla sporná vyhláška vyvěšena. Krajský soud tedy při posuzování fotografií postupoval v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s, přičemž se řídil i judikaturou zdejšího soudu (srovnej rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Provedené důkazy správně vyhodnotil a řádně zdůvodnil, proč neprovedl důkaz fotografiemi pořízenými ve dnech 10. 6. 2016 a 6. 3. 2019. Kasační námitky směřující proti neprovedení uvedených fotografií jako důkazů proto nejsou důvodné.

[30] Ani provedená svědecká výpověď neobsahovala přesvědčivé skutečnosti, které by byly s to založit důvodné pochybnosti o obsahu úřední desky v rozhodném období. Dle informací poskytnutých stěžovatelkou byl svědek František Hladík, který pro ni pracuje jako údržbář, pověřen pravidelným sledováním fyzické úřední desky odpůrkyně. František Hladík však neuvedl k obsahu úřední desky žádné konkrétnější informace a svá tvrzení o době pořizování fotografií v průběhu výpovědi měnil. Svědek sice uvedl, že na úřední desce po dobu kontrolování žádné dokumenty související s územním plánem neviděl, nebyl si však zároveň schopen vybavit byť i jen jediný dokument, na který na úřední desce narazil. Při pořizování fotografií úřední desky pak na fotografiích ani nezachytil celou úřední desku. Ve světle těchto skutečností lze úspěšně pochybovat o tom, jak důkladně a spolehlivě ke svému úkolu vůbec přistupoval. Proti jeho výpovědi pak stojí výpověď Luboše Maršouna, který byl za vedení úřední desky odpovědný. Na rozdíl od výpovědi Františka Hladíka je výpověď tohoto svědka logická, vnitřně bezrozporná, konzistentní a koresponduje s obsahem správního spisu. Její věrohodnost nijak nesnižuje popis postupu svědka při vyznačování dat o vyvěšení a svěšení na sporné vyhlášce. Svědek tento svůj postup nijak netajil, ale otevřeně jej popsal a logicky vysvětlil. Námitky týkající se hodnocení výpovědi Františka Hladíka proto nejsou důvodné.

[31] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že krajský soud měl přihlídnout k obsahu čestného prohlášení podepsaného Františkem Hladíkem. Úprava dokazování v soudním řízení správním obsažená v § 77 s. ř. s. je velmi stručná a ve svém důsledku neúplná. Uplatní se proto

§ 64 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li s. ř. s. jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“). Dle § 125 o. s. ř. [z]a důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, zejména výslech svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů, fyzických a právnických osob, notářské nebo exekutorské zápisy a jiné listiny, ohledání a výslech účastníků. Pokud není způsob provedení důkazu předepsán, určí jej soud.“ Právě svědecká výpověď je pak jedním z hlavních důkazních prostředků, a to i s ohledem na práva účastníků řízení klást svědkům otázky, které vyplývá z § 126 odst. 3 o. s. ř., a riziko trestu v případě křivé výpovědi. Výslech svědků proto nelze nahrazovat jejich čestným prohlášením, neboť je to právě výslech, ze kterého mohou vyplynout podstatné skutečnosti (přiměřeně lze odkázat na usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 18 Co 47/2012, přístupné v systému ASPI, dle kterého: „Výslech svědků v občanském soudním řízení nelze nahrazovat jejich čestným prohlášením.“, případně rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 77/2005 - 43, který se zabýval povahou čestného prohlášení v daňovém řízení). V soudním řízení správním je pak situace obdobná. Je to tedy právě svědecká výpověď, na kterou je nutné klást důraz. Krajský soud postupoval správně, když vycházel především ze svědecké výpovědi Františka Hladíka, nikoliv z jím podepsaného předtíštěného prohlášení. Zároveň je vhodné doplnit, že obsah předloženého čestného prohlášení a svědecké výpovědi nejsou v rozporu. Čestné prohlášení totiž neobsahuje žádné konkrétní skutečnosti nad rámec podané svědecké výpovědi. Je naopak velmi stručné, a vyplývá z něj pouze to, že svědek Hladík měl v rozhodnou dobu pravidelně provádět fyzickou kontrolu úřední desky. Otázkou pořizování fotografií, která právě zpochybňuje věrohodnost výpovědi tohoto svědka, se čestné prohlášení vůbec nezabývá.

[32] Stěžovatelka zpochybnila rovněž zveřejnění sporné vyhlášky na elektronické úřední desce odpůrkyně. Její argumentace je založena na tom, že data týkající se vytvoření, vyvěšení a svěšení, která jsou uvedena na sporné vyhlášce, neodpovídají realitě. Luboš Maršoun totiž ve výpovědi uvedl, že spornou vyhlášku připravil již dne 19. 10. 2015, vepsal na ni jednotlivá data a převedl ji do elektronické podoby, aby mohla být dne 20. 10. 2015 řádně vyvěšena na elektronické úřední desce obce.

[33] Z logiky věci vyplývá, že datum vyvěšení bude na elektronicky zveřejňované listině fakticky vyplněno předem. Technicky je těžko představitelné, že odpovědná osoba vyznačí datum vyvěšení na takové listině až ve chvíli, kdy k elektronickému vyvěšení skutečně dojde. Důvodné pochybnosti o řádném vyvěšení vyhlášky pak nemůže založit ani to, že vyhláška byla fakticky vytvořena již dne 19. 10. 2015, přestože je v jejím záhlaví uvedeno datum 20. 10. 2015, které je vyznačeno rovněž jako den jejího vyvěšení. Tato skutečnost nesvědčí o tom, že veškerá data uvedená na vyhlášce jsou smyšlená, ale o snaze mít vyhlášku připravenou ke včasnému vyvěšení. Obecně lze souhlasit s tím, že datum svěšení by na vyhlášce mělo být fakticky vyplněno až po učinění tohoto úkonu, avšak jeho vyplnění předem nepředstavuje tak zásadní skutečnost, která by zcela znevěrohodňovala řádné vyvěšení dané listiny. Nadto svědek tento svůj postup logicky a srozumitelně zdůvodnil. Nutno dodat, že jím popsany postup spočívající ve vyplnění dat předem koresponduje s obsahem správního spisu, zejména s výtiskem z oficiálního webu odpůrkyně ze dne 27. 10. 2015, ze kterého vyplývá, že k uvedenému dni byla vyhláška včetně jednotlivých částí návrhu územního plánu zveřejněna. Údaje uvedené na výtisku webových stránek odpůrkyně ze dne 27. 10. 2015 jsou pak naprosto shodné s údaji uvedenými na výtisku webových stránek pořízeném krajským soudem a provedeném jako důkaz. V obou případech je sporná vyhláška zveřejněna pod odkazy dvou souborů s názvy „V.v. 152 -11 001“ a „V.v § 52 22 001“, přičemž v obou případech je u souborů uvedená totožná velikost (453 kB a 385 kB). Rovněž veškerá další podstatná data uvedená na obou výtiscích („Vytvořeno / změněno: 19.10.2015 / 19.10.2015 | Zveřejnit od-do: 20.10.2015-30.11.2015 | Úřední deska od-do: 20.10.2015-30.11.2015. Umístění: Složky dokumentů>Úřední deska“) jsou totožná.

pokračování

[34] Postup krajského soudu, který provedl důkaz výtiskem webových stránek odpůrkyně ze dne 19. 3. 2019, je pak nutné s ohledem na další uvedené důkazy považovat za dostatečný. Výše citovaný rozsudek č. j. 2 As 47/2016 - 44, označuje za jednu z možností, jak prokázat obsah elektronické úřední desky, svědeckou výpověď osoby zodpovědné za zveřejňování písemností na této desce. Stěžovatelka přitom zpochybňovala zveřejnění vyhlášky na elektronické úřední desce odpůrkyně toliko argumentem, že data na vyhlášce byla vyplněna předem. Tento postup však svědek Luboš Maršoun jakožto osoba zodpovědná za zveřejňování písemností na úřední desce logicky vysvětlil. Nadto výtisk z webových stránek odpůrkyně pořízený krajským soudem dne 19. 3. 2019 koresponduje s výtiskem ze dne 27. 10. 2015, který je založen ve správním spise. Uvedené důkazy jsou zcela dostačující k vyvrácení pochybností vznesených stěžovatelkou. Lze si jistě představit podrobnější dokazování, jako např. ve věci vedené Městským soudem v Praze pod sp. zn. 11 Ca 27/2007 (viz rozsudek ze dne 22. 11. 2007, č. 1519/2008 Sb. NSS) nebo za pomoci důkazních prostředků označených v bodě 15 rozsudku č. j. 2 As 47/2016 - 44, avšak v posuzovaném případě bylo provedené dokazování k prokázání rozhodných skutečností dostatečné. Krajský soud proto nepochybil, když nepřistoupil k dalšímu dokazování obsahu webových stránek odpůrkyně, neboť pochybnosti vznesené stěžovatelkou byly dostatečně rozptýleny již listinami založenými ve správním spise ve spojení s důkazy provedenými soudem. Stěžovatelce se nepodařilo důvodně zpochybnit, že sporná vyhláška byla na elektronické úřední desce odpůrkyně řádně zveřejněna.

[35] S ohledem na výše uvedené lze mít za prokázané, že vyhláška oznamující zveřejnění návrhu územního plánu a termínu konání jeho veřejného projednání datovaná dne 20. 11. 2015 byla řádně vyvěšena na fyzické i elektronické úřední desce odpůrkyně, a tudíž bylo oznámení o konání veřejného projednání řádně doručeno podle § 52 odst. 1 stavebního zákona a § 172 odst. 1 správního řádu. Námitky stěžovatelky týkající se chybného posouzení otázky uveřejnění sporné vyhlášky a chybného postupu při provádění relevantních důkazů proto nejsou důvodné.

[36] Stěžovatelce tedy s ohledem na řádné uveřejnění vyhlášky skutečně nic nebránilo v podání námitek, jak správně dovodil krajský soud. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje i s jeho závěrem o pasivním přístupu stěžovatelky zohledňujícím rovněž nevhodnost postupu, který k obraně svých práv zvolila. Přestože projednání územního plánu sama vnímala jako zcela zásadní záležitost, spolehla se při sledování data veřejného projednání návrhu územního plánu toliko na kontrolu fyzické úřední desky prováděné jejím zaměstnancem údržby. Nejenže tímto úkolem nepověřila kvalifikovanější pracovníky, ale nelogicky pominula možnost dálkového sledování elektronické úřední desky odpůrkyně.

[37] Není přitom pravdou, že by se krajský soud z důvodu pasivity stěžovatelky odmítl zabývat jejími námitkami uvedenými v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud naopak námitky stěžovatelky řádně vypořádal. Blíže se nevěnoval toliko otázce proporcionality opatření přijatých v územním plánu ve vztahu k záměru stěžovatelky týkajícímu se budoucího využití areálu Fruty, neboť odpůrkyni nebyly žádné námitky zpochybňující proporcionalitu řešení obsaženého v územním plánu předloženy. Uvedený postup krajského soudu odpovídá usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, dle kterého *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (...), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem*

předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura). Nad rámec výkladů shora učiněných a bez ohledu na ně je namístě zvlášť znovu zdůraznit, že úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncipoval jako actio popularis, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo. Z povahy věci ale plyne, že opatření obecné povahy je už samo ze své podstaty správním nástrojem sloužícím k tomu, aby zakládalo, rušilo nebo měnilo dosavadní práva a povinnosti, ať již existující, nebo práva a povinnosti in spe. K tomu přistupuje i známý fakt, že náhled vlastníků pozemků na to, co je „zkrácení na právech“ je nutně subjektivně podbarven a různými účastníky procesu přijímání opatření obecné povahy může být vnímán značně odlišně. Právě při řešení otázek přiměřenosti přijatého opatření bude mít podle názoru rozšířeného senátu podstatný vliv posuzování otázek, které byly předmětem tohoto rozhodnutí, tedy především toho, zda účastník uplatnil námitky či připomínky v etapě přípravy, zda tak učinit mohl nebo nemohl.“ Obdobně lze odkázat rovněž na rozsudky zdejšího soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016 - 49, a ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49, které v napadeném rozsudku citoval krajský soud.

[38] Stěžovatelka dále brojila proti tomu, že po veřejném projednání návrhu územního plánu odpůrkyně doplnila u ploch určených pro lehký průmysl (kam spadá její areál) další omezení v textové části odůvodnění. Jedná se o odstavec vymežující plochy „VL Plochy výroby a skladování - lehký průmysl“ v části II., bodu i. 1 označený „Zdůvodnění návrhu koncepce rozvoje území“. Uvedená pasáž návrhu územního plánu v původním znění, tj. před veřejným projednáním územního plánu dne 23. 11. 2015, zněla: „Plochy určené pro lehkou průmyslovou výrobu, pro skladování, pro výrobní služby a pro činnosti spojené s provozováním sítí technické infrastruktury a komerční vybavenosti související s funkčním využitím plochy.“ Po veřejném projednání a vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů byl v citované části za slova: „Plochy určené pro lehkou průmyslovou výrobu“ doplněn text: „(nebutního a nechemického charakteru)“. Změněná pasáž tedy zní: „Plochy určené pro lehkou průmyslovou výrobu (nebutního a nechemického charakteru), pro skladování, pro výrobní služby (...).“ Uvedená změna byla v územním plánu zdůvodněna následovně: „pořízovatel po dohodě s určeným zástupitelem z důvodu naprosto jednoznačné a nespochybnitelné identifikace nechali doplnit text odůvodnění ještě v části i.1 Zdůvodnění návrhu koncepce rozvoje území (...).“

[39] Stěžovatelka považuje uvedené doplnění územního plánu po veřejném projednání za nepřipustné, neboť dále omezuje, resp. zužuje využití jejího areálu. V souvislosti s tím územnímu plánu vytkla rovněž vágní, neurčitě a nezákonné vymezení mezí u využití ploch určených pro lehký průmysl ve výroku [v části I., písm. f)], neboť dle jeho znění lze plochy výrobních areálů lehkého průmyslu využívat pouze tak, aby negativní vlivy daného areálu nepřekročily jeho hranice a nezasahovaly sousedící plochy bydlení. Navrhovala zrušení relevantní části územního plánu.

[40] Krajský soud tyto námitky shledal nedůvodnými. Konstatoval, že v obou případech byl výrok územního plánu v odůvodnění upřesněn, čímž získal na jednoznačnosti. Výrok územního plánu nelze vnímat izolovaně, ale je třeba vzít v potaz i upřesňující odůvodnění.

[41] Pro posouzení tohoto okruhu námitek je nutné připomenout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 28/2019 - 116: „Územní plán (resp. jeho změna) jakožto opatření obecné povahy obsahuje mimo jiné na jedné straně výrokovou část rozdělenou na textovou a grafickou část, a na straně druhé samostatné a formálně oddělené odůvodnění (...). Stanovení podmínek pro využití ploch přitom musí obsahovat výroková část územního plánu, tedy jeho textová a grafická část. Naproti tomu součástí odůvodnění územního plánu pak mají být otázky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko příslušného krajského úřadu a vysvětlení jeho zohlednění, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané

pokračování

varianty apod. (viz § 53 odst. 5 stavebního zákona a část II. přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Dále je součástí odůvodnění územního plánu také rozhodnutí o případně vznesených námitkách k jeho návrhu (viz § 172 odst. 5 správního řádu). Jinak řečeno, zatímco vymezení regulace určitého území a další závazné podmínky této regulace musí plynout přímo z textové a grafické části územního plánu, smyslem odůvodnění územního plánu je osvětlit, z jakého důvodu byla daná regulace zvolena a jak se obec vydávající územní plán vypořádala s podklady, z nichž při přípravě územního plánu vycházela. Samotné odůvodnění bez návaznosti na příslušnou část územního plánu (textovou či grafickou část) tedy nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. V této souvislosti lze poukázat na analogické rozlišování výroku a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, kdy právní účinky může vyvolávat toliko jeho výrok. Jak přitom v této souvislosti výslovně předpokládá soudní řád správní, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která směřuje pouze proti důvodům takového rozhodnutí, není přípustná, a soud se jí tedy nemůže věcně zabývat [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Podle názoru soudu přitom není důvodu postupovat jinak ani ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). V něm by totiž také postrádalo smysl, pokud by soud zrušil pouze navrhovateli zpochybňovanou část odůvodnění bez vazby na konkrétní výrokovou část samotného opatření obecné povahy (textovou a grafickou část územního plánu). Vyvozovali-li tedy navrhovatelé svou aktivní procesní legitimaci pouze z nesprávného odůvodnění změny územního plánu (založeném na, podle jejich názoru nepřezkoumatelném, závazném stanovisku) bez vazby na konkrétní část textové a grafické části opatření obecné povahy, nemůže takové tvrzení představovat důvod pro přípustění návrhu k meritornímu přezkumu.“ (důraz přidán). Obdobně lze odkázat rovněž na právní větu rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2017, č. j. 50 A 8/2017 - 73: „Závazná regulace území musí plynout přímo z textové a grafické části územního plánu (§ 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Napadá-li navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) pouze odůvodnění územního plánu bez návaznosti na jeho textovou či grafickou část, soud návrh v této části jako nepřipustný odmítne.“

[42] V posuzované věci uvádí výroková část územního plánu, že plochy označené jako „VL Plochy výroby a skladování - lehký průmysl“ mají následující hlavní využití: „plochy a pozemky výrobních areálů lehkého průmyslu, u kterých negativní vlivy nepřekračují hranice areálu a nezasahují sousedící plochy bydlení“. Jako přípustné využití těchto ploch výroková část označuje: „malovýroba, řemeslná či přidružená výroba, výrobní i nevýrobní služby, stavby pro skladování, stavby a zařízení pro administrativu a stravování, veřejná prostranství, izolační a ochranná zeleň, technická zařízení a opatření k likvidaci dešťových vod, nezbytná technická a dopravní infrastruktura.“ Odůvodnění pak uvádí, že se jedná o „[p]lochy určené pro lehkou průmyslovou výrobu (nebutního a nechemického charakteru), pro skladování, pro výrobní služby a pro činnosti spojené s provozováním sítě technické infrastruktury a komerční vybavenosti související s funkčním využitím plochy. Negativní vliv nad přípustnou mez nesmí přesáhnout hranice areálu. Mezi plochy výroby a skladování – lehký průmysl byl zařazen stávající výrobní areál bývalé Fruty, včetně souvisejících ploch. Tento výrobní areál svým charakterem provozu nikdy neovlivňoval sousední obytnou zástavbu. Územní plán tyto plochy stabilizuje a nové plochy navrhuje na severovýchodním okraji řešeného území, ve vazbě na plochy stejného využití ležící na území města Lovosice.“

[43] Jak vyplývá z výše citovaného rozsudku zdejšího soudu, nelze přímo napadat pouze odůvodnění územního plánu, neboť závazné podmínky regulace může stanovit výlučně jeho výroková část. Odůvodnění lze zpochybnit jedině v návaznosti na příslušnou výrokovou část (textovou či grafickou) územního plánu, samo o sobě totiž nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. Proti odůvodnění územního plánu obsahujícímu v souladu se svým určením osvětlení dané regulace stanovené ve výrokové části tak nelze brojit bez návaznosti právě na výrokovou část. O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná.

[44] V posuzované věci totiž odůvodnění posuzovaného územního plánu neobsahuje pouze osvětlení zvolené regulace území, ale vymezuje další regulativ ve vztahu k rozsahu využitelnosti

území určeného pro lehký průmysl. Nad rámec výroku doplňuje, že lehká průmyslová výroba smí spočívat v činnostech *nebutního a nechemického charakteru* a že hranice výrobního areálu nesmí přesáhnout negativní vliv *nad přípustnou mez*. Tato další vymezení ovšem nemají žádný předobraz ve výrokové části územního plánu, ať již textové či grafické. Z definice uvedené ve výrokové části („*plochy a pozemky výrobních areálů lehkého průmyslu, u kterých negativní vlivy nepřekračují hranice areálu a nezasahují sousedící plochy bydlení*“) nijak nevyplývá, že se vůbec nepřipouští určitý typ výrobní činnosti (jakkoli by svým charakterem mohl naplňovat dané omezení týkající se působení negativních vlivů). A nelze z něj usuzovat ani na to, že by zde mohla být připuštěna výrobní činnost, jejíž negativní vlivy překračují hranice areálu, pakliže je dodržena přípustná mez (zřejmě se jedná o zákonem stanovené imisní limity hluku, prachu, apod.). Vlastní obsah regulativů týkajících se přípustného využití daného území tedy vyplývá teprve z odůvodnění, resp. ze spojení výroku s odůvodněním.

[45] Nelze přitom souhlasit s krajským soudem, že podmínka vylučující hutní a chemický charakter výroby na předmětných plochách představuje toliko upřesnění jejich využití, neboť lehký průmysl je z podstaty věci vždy nebutního a nechemického charakteru. Jedná se o neurčitý pojem, který není definován žádným právním předpisem na poli územního plánování, neexistuje ani žádná všeobecně platná definice lehkého a těžkého průmyslu, či parametry jejich rozlišování. Obecně si lze jako rozlišující parametr představit především míru zátěže konkrétní výroby pro okolí. Takto ostatně vyznívá i výroková část v posuzované věci. Pak je však třeba posuzovat to, zda se jedná o lehký průmysl, dle individuálních vlivů dané výroby, nikoliv dle jejího druhového určení. Jak správně namítla stěžovatelka, určité typy chemické výroby nepochybně mohou splňovat přísnější emisní limity, např. jí zmíněná organická chemie nebo farmaceutická chemie. Omezení ploch určených pro lehký průmysl na průmysl nebutního a nechemického charakteru tedy nepředstavuje pouze vysvětlení výrokové části, ale jedná se o další regulaci, která je v rozporu s výše uvedeným obsažena až v odůvodnění územního plánu. Závazné regulativy pro využití regulovaných ploch však musí vyplývat přímo z výrokové části územního plánu, jejich doplňování v odůvodnění, nadto po veřejném projednání návrhu územního plánu, nelze akceptovat.

[46] S ohledem na popsané pochybení přistoupil Nejvyšší správní soud ke zrušení vymezení ploch určených pro lehký průmysl jako celku, protože tak, jak je uvedená regulace v daném územním plánu upravena, omezuje využití daných ploch, aniž by veškerá v ní obsažená omezení byla řádně projednána při veřejném projednání návrhu. Současně Nejvyšší správní soud zohlednil nejednoznačnost regulatorního prvku v podobě zákazu přesahu negativních vlivů za hranice areálu. Zatímco ve výroku, jenž je co do rozsahu regulace s ohledem na výše uvedené závazný, nejsou připuštěny negativní vlivy výroby mimo hranice areálu vůbec, v odůvodnění je tento zákaz relativizován *přípustnou mezí*. Přísnější podoba regulace je však obsažena právě v závazné výrokové části územního plánu. Nejenže tedy existuje blíže nevysvětlený rozpor mezi výrokovou částí a jejím odůvodněním, avšak regulatorní prvek ve výrokové části patrně rovněž způsobuje nefunkčnost celé regulace těchto ploch a jejich praktickou nevyužitelnost. Předmětné plochy jsou totiž určeny pro průmyslovou výrobu, která je pravidelně spojena se vznikem určité zátěže pro okolí. Praktické využití ploch určených pro lehkou průmyslovou výrobu by tak s ohledem na daný regulativ mohlo být velmi těžko proveditelné, lze jej proto označit za excesivní. I metodické pokyny k obsahu územního plánu zveřejněné na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj zahrnují do ploch určených pro lehký průmysl stavby a činnosti s negativními účinky za hranice areálu, nepřekračují-li přípustné hygienické limity. S ohledem na zásadu zdrženlivosti rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení územního plánu toliko v textové části týkající se samotného vymezení ploch určených pro lehký průmysl („*VL Plochy výroby a skladování - lehký průmysl*“). Zrušení uvedené části územního plánu má za následek absenci stanovení podmínek pro využití uvedených ploch. Odpůrkyně tedy dokončí řádným způsobem

pokračování

řízení o územním plánu ve zrušené části, tj. v návrhu výrokové části územního plánu jednoznačně stanoví regulativy platné pro předmětné plochy tak, aby tyto mohly být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. Takto zpracovaný návrh výrokové části pak bude předmětem řádného veřejného projednání v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona.

[47] Stěžovatelka dále v žalobě brojila proti tomu, že v blízkosti jejího areálu byly umístěny plochy označené jako „BH Plochy bydlení - hromadné“. K tomu obecně poznamenala, že tyto plochy podstatně omezují využití jejího areálu s ohledem na podmínku, že provoz na plochách označených VL, které jsou dle územního plánu určeny pro lehký průmysl, nesmí zasahovat sousedící plochy bydlení. Krajský soud stěžovatelku upozornil na to, že se nejedná o žádné nové plochy hromadného bydlení, ale o stávající obytné domy určené k bydlení. Územní plán tak pouze zachytil současný stav, což nemůže stěžovatelku nijak omezit ve využívání jejího areálu. Proti tomu stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že tímto postupem krajský soud „legalizoval“ stav, který neodpovídal dosavadnímu územnímu plánu. Nijak přitom nezpochybnila, že plochy označené jako „BH Plochy bydlení - hromadné“, které se nacházejí v blízkosti jejího areálu, fakticky slouží k bydlení a územní plán prakticky pouze popsal stávající realitu.

[48] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Odkázat lze například na rozsudky ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012 - 31, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, či ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 - 74, kde Nejvyšší správní soud dopěl k závěru, že „*aktuální způsob využití dotčeného pozemku odpovídá definici veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadeným opatřením obecné povahy nedošlo ke nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť územní plán pouze popsal realitu, tedy aktuální způsob využití pozemku navrhovatele. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikována jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.*“ Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že prosté potvrzení aktuálního způsobu využití předmětných pozemků (nyní označených jako BH) nemůže samo o sobě znamenat nějaké další (nové) dopady na využitelnost areálu stěžovatelky. Na základě stěžovatelkou uplatněných námitek pak nelze usuzovat na to, že by byl postup odpůrkyně v případě vymezení ploch BH svévolí, nebo že požadovaného cíle bylo lze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. Co se týče omezení využití areálu stěžovatelky s ohledem na podmínku, že provoz na plochách určených pro lehký průmysl nesmí nijak zasahovat sousedící plochy bydlení, tuto regulaci Nejvyšší správní soud pro její excesivní povahu zrušil (viz výše).

[49] Rovněž v případě namítané srovnatelnosti ploch určených pro těžký a lehký průmysl se kasační soud ztotožnil se závěry krajského soudu. Je zřejmé, že areály lehkého a těžkého průmyslu se nacházejí v rozdílné situaci, co se týče jejich vzdálenosti od obytné zástavby obce. Právě vzdálenost od jednotlivých obydlí byla přitom jedním ze stěžejních faktorů při rozhodování o možnostech zatížení území. Skutečnost, že se areály nacházejí v různé vzdálenosti od ploch určených bydlení (přičemž tyto plochy byly řádně vymezeny v souladu se zákonem, jak bylo uvedeno výše), je pak dostatečným důvodem pro jejich rozdílné zařazení do kategorií lehkého a těžkého průmyslu.

[50] Nejvyšší správní soud po celkovém posouzení věci dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná, neboť byl naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v části týkající se vymezení ploch lehkého průmyslu v územním plánu a jejího doplnění po veřejném projednání. Proto rozsudek krajského soudu v souladu s § 110

odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení výše specifikované části napadeného územního plánu odpůrkyně, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci dané mu § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., krajskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení příslušné části napadeného územního plánu [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., za přiměřeného použití § 101d s. ř. s.]. Odpůrkyně je tedy povinna respektovat zde vyslovený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Jelikož v ostatních částech neshledal Nejvyšší správní soud návrh stěžovatelky na zrušení územního plánu důvodným, ve zbytku jej zamítl.

[51] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení, tj. o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem i před krajským soudem. Předmětem soudního přezkumu bylo posouzení zákonnosti postupu odpůrkyně při vyvěšování sporné vyhlášky, posouzení vymezení ploch lehkého průmyslu včetně přípustnosti jeho dodatečné úpravy a posouzení umístění dalších ploch v okolí areálu stěžovatelky. Z výše uvedeného odůvodnění je zřejmé, že důvodnými byly shledány námitky stěžovatelky týkající se vymezení ploch lehkého průmyslu. Stěžovatelka tedy byla ve věci úspěšná přibližně z jedné poloviny a z jedné poloviny neúspěšná. Vzhledem k tomu, že účastníci řízení uspěli každý z jedné poloviny, rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. podle uvedené procesní úspěšnosti stran tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. června 2020

Mgr. David Hipšr v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Kučerová