



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrlové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

navrhovatelky: **W. C. a. s., IČO X**
sídlem L. 1005/23b, X B.
zastoupená advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným
sídlem Karlovo nám. 671/24, 110 00 Praha 1

proti
odpůrci: **město Zábřeh**
sídlem Masarykovo nám. 510/6, 789 01 Zábřeh
zastoupený advokátem Mgr. Lukášem Rothanzlem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o návrhu na zrušení části Změny č. 1 územního plánu Zábřeh, vydané dne 26. 6. 2019,

takto:

I. Dnem právní moci tohoto rozsudku **se zrušuje** část opatření obecné povahy č. 1 – Změna č. 1 územního plánu Zábřeh, přijatého usnesením zastupitelstva města Zábřeh ze dne 26. 6. 2019, č. j. 19/ZM/5/ORÚP/198, a to:

- v příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 1 Vymezení pojmů, a) Činnosti, text ve znění:

„Zvláště velkým zdrojem znečišťování se rozumí technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW“;

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

- v příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, bodu 26. Plochy výroby a skladování (V), Nepřípustné využití, text ve znění:

„zvláště velké zdroje znečišťování“.

II. Ve zbytku se návrh **zamítá**.

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 5781 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Vojtěcha Novotného, advokáta se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1.

Odůvodnění:

A) Podstata návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podaným k soudu dne 13. 1. 2020 domáhala, aby krajský soud ve Změně č. 1 územního plánu města Zábřeh, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 26. 6. 2019, č. j. 19/ZM/5/ORÚP/198 (dále jen „změna ÚP“), zrušil poslední odrážku bodu 6.1 Vymezení pojmů, písm. a) Činnosti Změny územního plánu – textová část ve znění *„Zvlášť velkým zdrojem znečišťování se rozumí technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW.“*. Dále navrhovatelka žádala, aby krajský soud zrušil druhou a čtvrtou odrážku bodu 6.2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, 26. Plochy výroby a skladování (V), Nepřípustné využití Změny územního plánu – textová část ve znění *„zvláště velké zdroje znečišťování“* a *„všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy“*.
2. Navrhovatelka v návrhu nejprve podrobně popsala jednání s odpůrcem ohledně realizace papírny navrhovatelky od roku 2010 a způsob vypořádání námitek a připomínek podávaných v průběhu procesu přijímání změny ÚP. Následně namítala, že u stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší je podstatné, jaká bude použita technologie a jaké palivo bude spalováno. V případě realizace papírny by byla povinná užít nejlepší dostupné techniky (BAT) a jako palivo by byly použity pouze obnovitelné zdroje energie – nekontaminovaná dřevní biomasa vznikající při samotné těžbě dřevní hmoty, tak při jejím dalším zpracování. Doplňkovým zdrojem paliva by byl bioplyn produkovaný vlastní čistírnou odpadních vod. Velikost zdroje je tak pouze jedním z parametrů. Zdůraznila, že paušální regulace navázaná pouze na velikost zdroje, tak, jak ji provedl odpůrce ve změně ÚP, je zcela nepřiměřená.
3. Dále namítala nezákonnost změny ÚP:

- pro zneužití pravomoci a působnosti a rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů. Navrhovatelka namítala, že odpůrci bylo nejpozději od roku 2008 známo, že záměr papírny obsahuje energetický zdroj, který naplňuje definici zvlášť velkého zdroje znečišťování tak, jak je vymezen ve změně ÚP. Změnu ÚP a vymezení zvlášť velkého zdroje znečištění tak odpůrce vydal pouze za účelem znemožnění realizace papírny, čímž zneužil svou pravomoc a jednal *ultra vires*; odpůrce svým postupem a zněním změny ÚP obešel proces posuzování vlivů záměru papírny na životní prostředí, účinné stanovisko EIA.

Navrhovatelka dále namítala, že odpůrce jednal v rozporu se zákazem zneužití pravomoci dle § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou přiměřenosti a minimalizace zásahu do práv dotčených osob dle § 2 odst. 3 s. ř., zásadou legitimního očekávání a nestranného postupu správních orgánů a rovného přístupu k dotčeným osobám dle § 2 odst. 4 s. ř., v rozporu se vzájemným souladem všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby dle § 8 odst. 1 s. ř.;

- protože úkony, vyjádření a stanoviska vydávaly podjaté úřední osoby. Navrhovatelka uvedla, že starosta města Zábřeh v územním řízení o umístění stavby papírny sdělením ze dne 24. 8. 2017 namítl podjatost svou i všech úředních osob v rámci Městského úřadu Zábřeh. Krajský úřad pro Olomoucký kraj následně pověřil vedením řízení o umístění stavby papírny Městský úřad Šumperk. Navrhovatelka proto dne 23. 4. 2019 podala u Krajského úřadu Olomouckého kraje námitku systémové podjatosti všech úředních osob Městského úřadu Zábřeh při pořizování a vydávání změny ÚP. Krajský úřad Olomouckého kraje sdělením ze dne 28. 6. 2019, č. j. KUOK 63768/2019, systémovou podjatost neshledal. Navrhovatelka má i přes tuto skutečnost za to, že stanoviska, vyjádření a jiné úkony městského úřadu odpůrce v rámci pořizování a vydávání změny ÚP byly učiněny podjatými úředními osobami, vydány v rozporu se zákonem, proto zakládají nezákonnost změny ÚP, jejímž jsou podkladem, a nezákonnost procesu pořizování a vydání změny ÚP;

- pro rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Podle navrhovatelky napadené části změny ÚP jsou nekonceptní a vybočují jak z koncepce stanovené Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje, tak z celkové koncepce územního plánu odpůrce. Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje stanovují následující priority: vytvoření podmínek pro rozvoj a udržení pracovních míst, změnami v území vytvářet podmínky pro posílení hospodářské výkonnosti Olomouckého kraje, vytváření předpokladů pro řešení podmínek zaměstnanosti obyvatel v Olomouckém kraji, k jejichž naplnění by realizace papírny přispěla. Území města Zábřehu patří do rozvojové osy RO3 Šumperk-Zábřeh nadmístního významu a do území s přednostním umístěním aktivit mezinárodního, republikového významu. Napadené části změny ÚP omezily na území odpůrce umísťování zvláště velkých zdrojů znečišťování, což je v rozporu se zásadami územního rozvoje;

- z důvodu nedostatečného vypořádání připomínek a nedostatečného odůvodnění zamítnutí námitek navrhovatelky. Podle navrhovatelky odpůrce dostatečně neodůvodnil zamítnutí jejích námitek a připomínek podávaných v rámci procesu přijímání a vydání změny ÚP. Měla za to, že rozhodnutí o zamítnutí námitek zůstalo pouze ve formální rovině, odpůrce rezignoval na věcné odůvodnění rozhodnutí o námitce ze dne 16. 8. 2017 a rozhodnutí o připomínce ze dne 31. 3. 2016, odpůrce zejména nezdůvodnil, proč změnou ÚP zpřísňuje regulativ pro plochy výroby a skladování. Navíc v rozporu se zákonem nezvážil zásah do práv navrhovatelky a neporovnal tento zásah s potřebou pořídit a vydat napadené části změny ÚP. Odpůrce neuvedl, jak porovnal veřejné zájmy a soukromý zájem navrhovatelky na využití pozemků dlouhodobě připravovaných na realizaci záměru papírny, se kterým je odpůrce déle než 10 let seznámen;

- pro rozpor s § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle navrhovatelky skutečnosti řešené v napadených částech změny ÚP měly být posouzeny až v rámci postupů a řízení, které navazují na územní plán, tedy při posuzování vlivů konkrétního záměru na životní prostředí, v územním řízení, při

vydávání závazného stanoviska k umístění vyjmenovaných stacionárních zdrojů orgánem ochrany ovzduší, integrovaného a stavebního povolení, kolaudačního souhlasu, a to vše za dohledu příslušného orgánu k posuzování vlivů na životní prostředí;

- pro rozpor se zásadou proporcionality a minimalizace zásahu do práv navrhovatelky. Odpůrce ve změně ÚP samostatně definoval, co je zvlášť velkým zdrojem znečišťování. Vymezil nepřipustné hodnoty tepelného příkonu tak, že záměr papírny nově spadl mezi zvlášť velký zdroj znečišťování, ačkoli mu byl dlouhodobě znám výkon stacionárních zdrojů u záměru papírny; napadené části změny ÚP tak míří proti realizaci papírny. Odpůrce napadenými částmi změny ÚP zasáhl nepřiměřeně do práv navrhovatelky, zejména do jejího práva vlastnického a práva na svobodné podnikání. Zároveň jí zpřísněním regulativu pro plochy výroby a skladování způsobil škodu v řádech desítek milionů korun, které navrhovatelka v dobré víře v letech 2006 – 2019 investovala do přípravy realizace papírny. O těchto investicích odpůrce věděl, přesto změnou ÚP znemožnil, aby papírna byla na předmětných pozemcích umístěna.

4. Z uvedených důvodů navrhovatelka žádala, aby krajský soud rozhodl takto:

„I. Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 územního plánu Zábřeh vydané usnesením zastupitelstva Města Zábřeh ze dne 26. 6. 2019 č. 19/ZM/5/ORÚP/198 se dnem právní moci tohoto rozsudku v částech přílohy č. 1 nazvané „A.1. Změna územního plánu – textová část“; “1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh“; “14. (Celý text v původní kapitole 6, včetně nadpisu kapitoly, se vypouští a nahrazuje novým textem)”:

v tomto novém textu v bodě “6. (Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřipustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístění staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)”;

v 6.1 Vymezení pojmů“; “a) Činnosti” ruší poslední odrážka, která zní:

“Zvláště velkým zdrojem znečišťování se rozumí technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW.”

V “6.2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití” “26. Plochy výroby a skladování (V)”

“Nepřípustné využití”, ruší druhá a čtvrtá odrážka, které znějí:

“zvláště velké zdroje znečišťování” a

“všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy”.

II. Odpůrce je povinen uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení“.

B) Stanovisko odpůrce

5. Odpůrce s návrhem na zrušení části změny ÚP nesouhlasil, považoval jej za nedůvodný a navrhl jeho zamítnutí. Měl za to, že navrhovatelce nesvědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatelkou tvrzená aktivní legitimace

vychází toliko z vlastnictví nemovitých věcí evidovaných na listu vlastnictví č. X v katastrálním území Zábřeh na Moravě, nikoliv z dosud nezavkládovaných kupních smluv; skutečnost, že byly tyto smlouvy uzavřeny, neznamena, že by navrhovatelka byla vlastníkem jí uváděných nemovitých věcí. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci odvíjí od hypotetického právního stavu, který v době vydání a účinnosti změny ÚP neexistoval a dosud neexistuje. Navrhovatelka vlastní část pozemků v ploše Z-V2, ovšem tyto pozemky se týkají pouze nepatrné části Plochy výroby a skladování (V), jejíž podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití byly v textové části změny ÚP upřesněny (1,7 ha z celkem 78 ha).

6. Odpůrce nesouhlasil s tvrzením navrhovatelky, že změna ÚP (v rozsahu napadené části) zásadně ovlivňuje využitelnost jejích pozemků. Pozemky navrhovatelky evidované na LV X v katastrálním území Zábřeh na Moravě zahrnují cca 2 % ploch výroby a skladování (V), kterých se změna ÚP týká, proto je jejich využitelnost pro záměr navrhovatelky jen hypotetická.
7. Navrhovatelce nelze přisvědčit, že změna ÚP byla přijata ve zlém úmyslu a v rozporu se zákonem a byla namířena proti záměru navrhovatelky. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o pořízení změny územního plánu v souladu s § 6 odst. 5 a s § 44 stavebního zákona a obecní úřad obce s rozšířenou působností jako úřad územního plánování v souladu s § 6 stavebního zákona pořídil změnu územního plánu pro území obce. Požadavek zastupitelstva na úpravu regulativů ploch výroby a skladování byl legitimním a legálním projevem vůle zastupitelstva odpůrce v rámci jeho samostatné působnosti v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 stavebního zákona. Je tedy na vůli obce, zda stanoví přísnější podmínky pro využívání určitých ploch, pokud tyto regulativy nevybočí ze zákonných mezí.
8. V procesu územního plánování přitom odpůrce vážil řady zájmů soukromých i veřejných. Změna regulativů pro plochy výroby a skladování (V) se týká pouze dílčího upřesnění parametrů přípustných záměrů, aby dopad na všechny vlastníky byl co nejmenší, při zachování ochrany veřejného zájmu. Regulativy omezující umístění zdrojů zvláště velkého zdroje znečišťování se týkají všech ploch výroby a skladování (V) na území, které je regulováno Územním plánem Zábřeh, ve znění změny ÚP, necílí pouze proti navrhovatelce. Důvodem pro přijetí regulace je dlouhodobé překračování limitů znečištění ovzduší v nížinných oblastech města Zábřeh, a proto zastupitelstvo odpůrce rozhodlo, že těmto negativním vlivům bude čelit nediskriminačním a plošným nastavením limitů pro zdroje znečišťování umístované v plochách výroby a skladování (V). Časový harmonogram pořizování změny ÚP prokazuje, že nešlo o náhlou a účelově zaměřenou akci proti záměru navrhovatelky, nýbrž o obvyklý postup při přezkoumávání územně plánovací dokumentace, který vyústil v přijetí změn, které si žádala ochrana veřejného zájmu, potažmo přímo ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí.
9. Město Zábřeh je na základě oficiálních dat ČHMÚ dlouhodobě – v desetileté číselné řadě, konkrétně v letech 2003, 2005, 2006, 2009, 2010, 2011, 2012 - oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší (tzv. OZKO), která je následně oznamována Věstníky Ministerstva životního prostředí. V pětiletém průměru měřeném Českého hydrometeorologického ústavu (dále jen „ČHMÚ“) v letech 2007-2011 byly v celém centrálním a nížinném území města překračovány zdravotní limity znečištění škodlivinami; celá městská část Zábřehu je tak prokazatelně oblastí se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší. Studie ČHMÚ

k proudění vzduchových hmot pro oblast průmyslových zón Leštinská uvádí více než 38% bezvětrí v roce (inverzní kotlina).

10. Krajský úřad Olomouckého kraje vydal kladná stanoviska v procesu pořizování změny ÚP, konstatoval soulad právě se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje. Tento soulad je podrobně doložen v kapitole 2.1 Soulad územního plánu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem textové části B.1 Odůvodnění změny územního plánu. Zároveň je tedy tento soulad konstatován krajským úřadem ve stanovisku dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, které krajský úřad vydal dne 2. 9. 2016 pod č. j. KUOK 87795/2016. Zásady územního rozvoje nestanoví, že by stavby naplňující definici „zvláště velkého zdroje znečištění“ nemohly být omezeny v územních plánech, potažmo podřazené územně plánovací dokumentaci obecně. Soulad podstaty změny ÚP se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje ostatně jednoznačně vyplývá z nastavení parametrů Rozvojové oblasti nadmístního významu RO3 ŠUMPERK - ZÁBŘEH, kde se uvádí v části 6.4.2.8 potřeba minimalizovat negativní dopady do podmínek životního prostředí, zejména ve vztahu k rekreačnímu zázemí oblasti a lokalizaci podnikatelských aktivit (zejména strategické plochy kraje pro aktivity republikového a nadmístního významu v Zábřehu) a v části 6.4.2.9 řešit zvýšené nároky na provádění změn v území s ochranou krajinných hodnot; minimalizovat negativní dopady do podmínek životního prostředí, zejména ve vztahu k rekreačnímu zázemí oblasti a lokalizaci podnikatelských aktivit (zejména průmyslových zón).
11. K problematice užití termínu „zvláště velký zdroj znečišťování“ uváděl odpůrce již ve vypořádání námitek navrhovatelky, že tento termín sice vychází z již neplatné legislativy (zákon č. 86/2002 Sb.), ale právě proto, aby bylo předejito případným nejasnostem při výkladu tohoto termínu, byl pro účely změny ÚP pojem „zvláště velký zdroj znečišťování“ definován v kapitole 6.1 části Vymezení pojmů. Tento postup je také vysvětlen v kapitole 3.5.6 Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití Odůvodnění Změny č. 1 Územního plánu Zábřeh. Odpůrce zvolil jako limitní ukazatel tepelný příkon zdroje vyšší než 50 MW, což není v rozporu se zákonem, přestože by se jistě dala najít řada dalších možností, jak definovat obdobné zdroje.
12. Ohledně vypořádání námitek navrhovatelky trvá odpůrce na způsobu a odůvodnění jejich vypořádání, jak je uvedeno v Příloze D - Rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu změny územního plánu, a to v kapitole D.1. Návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu změny územního plánu v rámci veřejného projednání návrhu změny ÚP, a v kapitole D.2. Rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu změny územního plánu v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu změny územního plánu.
13. Odpůrce dále uvedl, že navrhovatelka mylně vycházela z toho, že jednou konstatovaná podjatost městského úřadu odpůrce v územním řízení se vztahuje na všechna jiná správní řízení. Tak tomu ovšem není. Konstrukce podjatosti dle § 14 s. ř. předpokládá, že podjatost se zkoumá v každém jednotlivém řízení, a to jak z úřední povinnosti (jednotlivé úřední osoby mají povinnost podjatost oznámit), tak na případný návrh (námitku). S námitkami navrhovatelky se dostatečně vypořádal nadřízený orgán, jehož sdělení navrhovatelka přijala (Sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 28. 6. 2019 a 20. 3. 2018).

C) Replika navrhovatelky ze dne 17. 3. 2020

14. Ke své aktivní žalobní legitimaci navrhovatelka uvedla, že je vlastníkem rozsáhlých pozemků přímo dotčených regulací stanovenou napadenými částmi změny ÚP. Nejvyšší správní soud ve své konzistentní judikatuře dovodil aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho změny i u vlastníků pozemků, které nejsou územním plánem nebo jeho změnou přímo regulovány (tj. pro vlastníky sousedních pozemků), kteří tvrdí, že bylo územním plánem nebo jeho změnou zasaženo do jejich právní sféry. Navrhovatelka jako vlastník pozemků, které jsou napadenými částmi změny ÚP přímo regulovány, svými tvrzeními a důkazy konstantně dokládá zásah do své právní sféry, je proto aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu.
15. Navrhovatelka doplnila, že jedinou překážku pro vydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o umístění papírny a potvrzení rozhodnutí o umístění papírny představují napadené části změny ÚP. Všechny ostatní náležitosti pro vydání rozhodnutí o umístění papírny jsou splněny (viz Rozhodnutí o umístění Papírny ze dne 28. 12. 2018).

D) Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud v souladu s § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání.
17. Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení jako základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení jsou existence opatření obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procení legitimacy navrhovatelky, pasivní procesní legitimacy odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu.
18. Územní plán i jeho změna se podle § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle s. ř. a v tomto směru není pochyb o tom, že napadená změna ÚP skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (veškerá citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou volně dostupná na www.nssoud.cz), přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je tak pasivně legitimováno město Zábřeh, jehož zastupitelstvo změnu ÚP vydalo. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, v němž se navrhovatelka domáhá zrušení konkrétně uvedených částí změny ÚP.
19. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimacy bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle*

povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“

20. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že *„postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“* (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59). V citovaném rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009-97.
21. V posuzované věci je podmínka aktivní legitimace navrhovatelky splněna, protože navrhovatelka tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemků regulovaných změnou ÚP. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: *„(...) potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.“* Krajský soud v této souvislosti odkazuje taktéž na usnesení Nejvyššího správního soudu v téže věci ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, podle kterého aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude *„...konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“* Navrhovatel by měl podle tohoto usnesení dále v případě napadení územního plánu prokázat, že *„(...) existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.“* Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, rozvedl, že: *„otázku, „kam až“ možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu.“* Mezi účastníky není sporné, že navrhovatelka je vlastníkem pozemků parc. č. X, X, X, X,X, X, X, X, X v k. ú. Zábřeh na Moravě, obec Zábřeh, přičemž sám odpůrce připouští, že pozemky ve vlastnictví navrhovatelky zahrnují plochu 1,7 ha z plochy Z-V2 plocha výroby a skladování, na kterou se nová regulace vztahuje. Navrhovatelka současně tvrdí, že v důsledku vydání změny ÚP došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jejího vlastnického práva.
22. Lze tedy uzavřít, že navrhovatelce náleží vlastnická práva k nemovitostem, které jsou řešeny napadeným opatřením obecné povahy. Námitka odpůrce, že je navrhovatelka vlastníkem pouze marginální části pozemků náležející do plochy Z-V2 plocha výroby a skladování, tak není z hlediska posouzení aktivní legitimace navrhovatelky relevantní. Taktéž tvrzení navrhovatelky shledává krajský soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými, neboť se jedná o konzistentní tvrzení

možného dotčení jejího vlastnického práva. Krajský soud má tedy za to, že podmínka aktivní žalobní legitimace je v případě navrhovatelky splněna.

23. Protože byly splněny procesní podmínky řízení, mohl krajský soud přistoupit k soudnímu přezkumu souladu změny ÚP se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98).
24. V posuzované věci rozhodl krajský soud bez nařízení jednání. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.* Navrhovatelka s rozhodnutím věci bez nařízení jednání vyslovila souhlas, odpůrce nikoli, přesto byl krajský soud oprávněn jednání nenařídít. Soudní řád správní v § 51 odst. 2 upravuje případy, kdy i přes nesouhlas jedné ze stran je možné rozhodnout ve věci bez nařízení jednání, jak tomu bylo v posuzované věci. Podle § 51 odst. 2 s. ř. s. *stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech.* Takovýmto ustanovením je i § 76 odst. 1 s. ř. s., podle kterého *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.* Uvedené ustanovení lze použít i při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, jelikož § 101b s. ř. s. stanoví, že *ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.*
25. Krajský soud v posuzované věci shledal níže popsané vady změny ÚP, proto byly naplněny zákonné podmínky § 76 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud tak části změny ÚP zrušil – přes nesouhlas odpůrce – ze zákonem předvídaných důvodů bez nařízení soudního jednání.
26. O vlastním návrhu krajský soud uvažil takto:
27. Navrhovatelka v návrhu brojila proti tomu, jakým způsobem odpůrce vymezil zvlášť velké zdroje znečištění. Namítala, že u stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší je podstatné, jaká bude použita technologie a jaké palivo bude spalováno. Zdůraznila, že paušální regulace navázaná pouze na velikost zdroje, tak, jak ji provedl odpůrce ve změně ÚP, je nepřiměřená. Krajský soud se proto zabýval tím, co bylo obsahem regulace, z jakých důvodů k ní odpůrce přistoupil, a zda byla změna dostatečně odůvodněná.
28. Krajský soud zjistil, že odpůrce v příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 1 Vymezení pojmů, a) Činnosti, stanovil, že *„zvláště velkým zdrojem znečišťování se rozumí technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW“.* V příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, bodu 26. Plochy výroby a skladování (V), Nepřípustné využití, upravil, že v dané ploše jsou nepřipustné *„zvláště velké zdroje znečišťování“.*
29. Odpůrce tedy samostatně ve změně ÚP vyložil pojem zvlášť velký zdroj znečištění, a to zcela nezávisle na platné právní úpravě ochrany ovzduší. Vycházel při tvorbě definice ze zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o

ochraně ovzduší) (dále jen „zákon č. 86/2002 Sb.“), zrušeného dne 1. 9. 2012, a z vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování a činnostmi a zdroji znečišťování uvedenými v příloze č. 1 zákona č. 76/2002 (Zákona o integrované prevenci – IPPC)“, zrušené 1. 7. 2009.

30. Již neúčinný zákon č. 86/2002 Sb. dělil v § 4 odst. 4 písm. a) stacionární zdroje podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší do čtyř kategorií: 1. zvláště velké, 2. velké, 3. střední a 4. malé. Podle § 4 odst. 5 písm. a) téhož zákona *spalovací zdroje se zařazují podle tepelného příkonu nebo výkonu do těchto kategorií: a) zvláště velké spalovací zdroje, kterými jsou zdroje znečišťování o jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším bez přihlédnutí ke jmenovitému tepelnému výkonu.*
31. Uvedená úprava však byla překonána a účinný zákon č. 201/2012 Sb., na ochranu ovzduší (dále jen „zákon na ochranu ovzduší“), od shora uvedeného dělení stacionárních zdrojů na základě tepelného příkonu ustoupil. Právní úprava účinná od 1. 9. 2012 opustila kategorizaci stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé zdroje. Nová kategorizace vychází z typu činnosti a podle velikosti zdroje (množství určitých emitovaných látek ze stacionárního zdroje) dělí zdroje na zdroje vyjmenované (v seznamu v příloze č. 2) a zdroje nevyjmenované (zdroje neuvedené v příloze č. 2). Příloha č. 2 zákona na ochranu ovzduší obsahuje seznam stacionárních zdrojů členěných podle typu činnosti a velikosti stacionárního zdroje a přehledně označuje jednotlivé požadavky na tyto kategorie, na něž je odkazováno v textu zákona (povinnosti dle sloupců A – zpracování rozptylové studie, B – vyžadován kompenzační opatření a C – povinnost mít provozní řád). Zákon na ochranu ovzduší vychází z emisních stropů a emisních limitů. Platná právní úprava tak při kategorizaci zdrojů znečištění nevychází toliko ze jmenovitého tepelného příkonu, ale zajišťuje komplexní posouzení zdroje na základě zákonem určených parametrů. S ohledem na rozvoj technologií a paliv může totiž zdroj o velkém jmenovitém příkonu ovzduší znečišťovat ve skutečnosti méně než zdroj menší. Zákon na ochranu ovzduší tak sleduje základní cíl, a to efektivní ochranu ovzduší prostřednictvím sledování konkrétních parametrů.
32. Skutečnosti, že vychází při tvorbě definice z neplatné právní úpravy, si byl odpůrce vědom, což vyplývá ze str. 184 a násl. změny č. 1, příloha č. 3, B.1 Odůvodnění změny územního plánu – textová část (dále jen „odůvodnění změny ÚP“): „*protože ve výrokové části opatření obecné povahy, jímž se změna územního plánu vydává, není možno se odkazovat na již neplatnou legislativu, byl pro účely zpracování změny č. 1 Územního plán Zábřeh ad hoc definován pojem „Zvláště velký zdroj znečišťování“, který sice z citovaného zákona vychází, ale přímo se na něj neodkazuje. Definice zní: „Zvláště velkým zdrojem znečišťování se rozumí technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW“.*
33. Na to, že se aktuální právní úprava v zákoně na ochranu ovzduší zcela zásadně liší od již překonané úpravy v zákoně č. 86/2002 Sb., byl odpůrce upozorněn v průběhu pořizování změny ÚP. Odpůrce na str. 185 odůvodnění změny ÚP uvedl, že „*Městský úřad Zábřeh, Odbor rozvoje a územního plánování, jako pořizovatel Změny č. 1 ÚP Zábřeh, doporučil Zastupitelstvu města Zábřeh opětovně posoudit znění některých dále uvedených bodů*

zadání Změny č. 1 ÚP Zábřeh. Dle názoru pořizovatele a projektanta takto schválený dokument vyžaduje zpracovat do územního plánu takové požadavky, které územnímu plánu dle stavebního zákona nepřísluší a jsou spíše předmětem dalších stupňů a fází – především územního a stavebního řízení. Rovněž pořizovatel upozornil na neaktuálnost termínu „zvláště velký zdroj znečišťování“, který vychází z již neplatné legislativy. Tento názor byl podpořen také dodatečným stanoviskem krajského úřadu jako příslušného orgánu ochrany ovzduší, které bylo vydáno dne 10.08.2015 pod č. j. KUOK 72163/2015. Závěrem tohoto stanoviska je doporučení řešit lokalizaci významných zdrojů znečišťování individuálně, v intencích platné právní úpravy, bez uplatnění územní regulace. Z výše uvedených důvodů pořizovatel předložil určenému zastupiteli nový návrh zadání, který upravoval pasáž věnovanou požadavkům na funkční využití ploch výroby a skladování, protože tu považoval pořizovatel i projektant za problematickou“. Aniž by odpůrce na uvedené skutečnosti řádně v rámci změny ÚP reagoval, k této skutečnosti pouze uvedl, že „na pracovním jednání dne 25. 11. 2015, kterého se zúčastnili projektant změny ÚP, zástupci pořizovatele, určený zastupitel i starosta města došlo však k dohodě, že upravený návrh zadání nebude předložen zastupitelstvu města a zadání změny územního plánu bude ponecháno v již schváleném znění ze září 2014“.

34. Z výše uvedeného lze učinit závěr, že odpůrce ve změně ÚP samostatně, na platné právní úpravě nezávisle, definoval zvlášť velký zdroj znečištění.
35. Krajský soud se dále zabýval tím, jak odpůrce ve změně ÚP vymezil důvody, proč přistoupil k nové regulaci, a cíle, které měly být novou regulací chráněny.
36. Krajský soud zjistil, že odpůrce na str. 184 a násl. odůvodnění změny ÚP uvedl, že „ze schváleného zadání změny č. 1 ÚP Zábřeh vyplynul mj. následující požadavek, vycházející z usnesení z 28. zasedání Zastupitelstva města Zábřeh konaného dne 11. 12. 2013: „ZM požaduje upravit podmínky pro využití (regulativy) ploch výroby a skladování (V) definovaných v platném územním plánu Zábřeh tak, aby na těchto plochách nemohlo dojít k umístování „Zvláště velkých zdrojů znečišťování“, definovaných původním zákonem č. 86/2002 Sb. a vyhláškou MŽP č. 356/2002 Sb. a činnostmi a zdroji znečišťování uvedenými v příloze č. 1 zákona č. 76/2002 (Zákona o integrované prevenci – IPPC)“. Vysvětlení, z jakého konkrétního důvodu by k této regulaci mělo dojít, však chybí (a neobsahuje jej ani shora uvedené usnesení zastupitelstva).
37. Při vypořádání námítky navrhovatelky č. 7 ze dne 16. 8. 2017 odpůrce toliko uvedl, že požadavek zastupitelstva na úpravu regulativů ploch výrobních a skladování je legitimním prokázáním vůle zastupitelstva města v rámci jeho samostatné působnosti v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 stavebního zákona. Vzhledem k formulaci obsahu a účelu územních plánů vyplývajících z § 18, 19 a 43 stavebního zákona (zejména stanovení podmínek pro využití ploch) a vzhledem k právu obce na samosprávu je tedy na vůli obce stanovení přísnějších podmínek pro využívání určitých ploch, je-li stanovení těchto regulativů provedeno v zákonných mezích. Následně odpůrce vysvětlil, že se území města Zábřeh nachází v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší a že i aktualizovaná Územní energetická koncepce Olomouckého kraje (2015-2040) potvrzuje, že území města Zábřeh patří k lokalitám s překročenými imisními limity. Z uvedeného vyplývá, že odpůrce zdůvodňoval přijetí nové regulace tím, že je zastupitelstvo obce k takovému kroku oprávněno a že je to nutné k ochraně ovzduší ve městě Zábřeh.
38. Odpůrce uvedl, že Zábřeh je na základě oficiálních dat ČHMÚ dlouhodobě – v desetileté číselné řadě, konkrétně v letech 2003, 2005, 2006, 2009, 2010, 2011, 2012 - oblastí se

zhoršenou kvalitou ovzduší – tzv. OZKO, která je následně oznamována Věstníky MŽP. Stejně tak v pětiletém průměru měřeném ČHMÚ (podle nového zákona 201/2012 Sb.) 2007-2011 jsou v celém centrálním a nížinném území města překračovány zdravotní limity znečištění škodlivinami – tedy dle pojmosloví ZÚR je celá městská část Zábřehu prokazatelně oblastí se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší. Studie ČHMÚ k proudění vzduchových hmot pro oblast průmyslových zón Leštinská uvádí více než 38% bezvětří v roce (inverzní kotlina). Následně odpůrce popsal priority územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území na str. 118 odůvodnění změny ÚP: „nenavrhovat plochy pro umístování nových, zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší v CHKO, MZCHÚ a přírodních parcích, evropských významných lokalitách, ptačích oblastech a v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší, v těchto oblastech připouštět rozšíření (navýšení výkonu či výroby) stávajících velkých zdrojů znečišťování ovzduší jen za podmínky zachování či snížení současných povolených emisí (pro které je oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší vyhlášena) pro tyto zdroje; podporovat, kde je to technologicky možné a ekonomicky výhodné, centrální vytápění; Řešení: územním plánem nejsou navrženy žádné plochy pro zvláště velké zdroje znečišťování ovzduší, ve výrokové části ÚP je definován pojem „zvláště velký zdroj znečištění“ i jeho nepřipustnost v plochách výroby a skladování“. Následně vysvětlil, že k tomu má zastupitelstvo oprávnění a že je v dané oblasti dlouhodobě zhoršená kvalita ovzduší a zvýšené imise. To však není dostačující. Krajský soud shledal, že jakékoli konkrétní úvahy o tom, proč má k nové regulaci dojít, ve změně ÚP chybí.

39. Z výše uvedeného lze dojít k závěru, že žalobce shledával důvod pro novou regulaci v ochraně ovzduší, tu si vytknul i jako cíl, kterého má být změnou ÚP dosaženo.
40. Krajský soud tak rozhodoval za situace, kdy si odpůrce obecně vytknul jako důvod pro napadenou část změny ÚP ochranu ovzduší, ale za použití institutů, které jsou již překonané. Odpůrce vždy v souvislosti s definicí zvlášť velkého zdroje znečištění pouze vysvětlil, že vycházel ze zákona č. 86/2002 Sb., nevysvětlil však, proč se odchýlil od pojmosloví a definic ze zákona na ochranu ovzduší, tedy jaké racionální důvody jej vedly k samostatné a na zákoně na ochranu ovzduší nezávislé úpravě zvlášť velkých zdrojů znečištění. Jak již krajský soud uvedl shora, platný zákona na ochranu ovzduší zkoumá znečištění u jednotlivých stacionárních zdrojů komplexně, zohledňuje vícero kritérií, aby došlo k efektivní, a nikoli pouze teoretické ochraně ovzduší, jak tomu mnohdy bylo za předchozí právní úpravy. Definice zvlášť velkého zdroje, učiněná odpůrcem ve změně ÚP, je překonaná a nemusí vůbec sloužit k odpůrcem vytknutému účelu, tedy ochraně ovzduší. Krajský soud odpůrci neodpírá pravomoc omezit či vyloučit stavbu určitých zdrojů znečištění na určitém území v územně plánovací dokumentaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247). Pokud však odpůrce jako jediný důvod pro přijetí napadené regulace uvedl ochranu ovzduší, měl povinnost přijetí napadených částí změny ÚP řádně odůvodnit a zvolit takovou formu regulace, která by v souladu s platnou právní úpravou byla s to zajistit řádnou ochranu vytknutého zájmu. V současné podobě se nepodává, že by zvolený regulativ odvíjející se toliko od tepelného příkonu stacionárního zdroje byl způsobilý zajistit efektivní ochranu ovzduší.
41. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu proto i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1

Ao 3/2008 - 136, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1795/2009, dostupný též na www.nssoud.cz). Krajský soud si je vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, podle kterého na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Ale i Nejvyšší správní soud uvedeném rozhodnutí dodal, že zdůvodnění musí být logické a přezkoumatelné. Tak tomu ale v posuzované věci není; změna ÚP je v části vztahující se ke zvlášť velkým zdrojům znečištění nepřezkoumatelná. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, *„úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem“*. S ohledem na nedostatky změny ÚP, které krajský soud odpůrci vytkl v tomto rozsudku, nelze zjistit, zda napadené části změny ÚP tyto požadavky naplňují či nikoli. Krajský soud proto dospěl k závěru, že regulace zvlášť velkých zdrojů znečištění nevyhovuje zákonným požadavkům na odůvodnění, a je tedy třeba změnu ÚP v této části zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Z uvedeného vyplývá, že se krajský soud nemohl zabývat těmi námitkami uvedenými v návrhu, které se vztahují ke zvlášť velkým zdrojům znečištění, ale pouze těmi, na jejichž posouzení nemají soudem vytknuté vady změny ÚP vliv.

42. Navrhovatelka ve svém návrhu obecně namítala, že stanoviska, vyjádření a jiné úkony městského úřadu odpůrce, které byly vydány v rámci pořizování a vydávání změny ÚP byly učiněny podjatými úředními osobami. Krajský soud se proto zabýval tím, o jaká stanoviska, vyjádření a úkony se mohlo jednat. Je třeba připomenout, že změnu ÚP nepřijímal městský úřad, ale zastupitelstvo obce. Navrhovatelka ani konkrétně nenamítala, o jaké úkony by se mělo jednat.
43. Krajský soud proto přezkoumal z předložené dokumentace všechny úkony městského úřadu a zjistil, že se jednalo zejména o procesní a organizační dokumenty. Jediné, co by mohlo do práv navrhovatelky zasáhnout, bylo stanovisko městského úřadu ze dne 18. 2. 2016, č. j. 2016/236/ZP-MUZB. Městský úřad vyslovil stanovisko dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, stanovisko k nakládání s odpady, stanovisko dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, přičemž uvedl, že nemá námitek. Ve stanovisku podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), navrhovatelku upozornil na povinnosti, které by musela plnit, pokud by následně docházelo k umisťování staveb ve vzdálenosti kratší než 50 metrů od okraje lesa. Ve stanovisku dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a dle zákona č. 334/1992 Sb., na ochranu zemědělského půdního fondu, navrhovatelce sdělil, že není dotčeným orgánem k vydání stanoviska. Z obsahu uvedeného stanoviska se nepodává, že by mohlo jakkoli negativně zasáhnout do práv navrhovatelky.
44. Z dokumentace se tak podává, že městský úřad činil v procesu pořizování změny územního plánu procesní a organizační úkony, které, i kdyby byly činěny podjatými osobami, nemohly mít vliv na změnu ÚP jako takovou. Krajský soud proto dospěl k závěru, že námitka brojící proti úkonům podjatých úředních osob není důvodná.
45. Navrhovatelka dále namítala nezákonnost změny ÚP z důvodu nedostatečného vypořádání připomínek a nedostatečného odůvodnění zamítnutí námitek navrhovatelky.

Brojila proti tomu, že odpůrce dostatečně nevypořádal její námitku č. 7 ze dne 15. 8. 2017. Krajský soud se s navrhovatelkou ztotožňuje.

46. Navrhovatelka ve své námitce uvedla zcela konkrétní skutečnosti, na jejichž základě brojila proti přijetí změny ÚP. Vysvětlila, jaká jednání navrhovatelky a odpůrce již proběhly, jaké dokumenty navrhovatelka s odpůrcem uzavřela, jaký bude mít změna ÚP na navrhovatelku ekonomický vliv. Krajský soud zjistil, že se odpůrce s námitkou navrhovatelky vypořádal rozsáhle, délka vypořádání však nemusí odpovídat jeho kvalitě.
47. Navrhovatelka brojila proti tomu, že odpůrce při vypořádání námitky č. 7 nezvážil zásah do jejích práv a neporovnal jej s potřebou pořídit změnu ÚP. V tomto je třeba navrhovatelce přisvědčit. Námitka č. 7 obsahuje konkrétní argumenty, k jakému zásahu do vlastnických práv u žalobkyně dojde. Krajský soud připomíná, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009, do vlastnického práva vlastníka stavby či pozemku lze zasáhnout územním plánem pouze za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, v němž se přiměřenost posuzuje zejména porovnáním intenzity zájmu sledovaného územním plánem (zde nejspíše ochrana životního prostředí) a intenzity zásahu do vlastnického práva vlastníka nemovitosti. V tomto případě není vůbec vyloženo, co si orgán rozhodující o námitce vůbec představuje pod zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, jak tuto zásadu aplikuje na projednávanou věc a především chybí jasná úvaha tohoto orgánu o tom, zda dotyčný zásah územního plánu do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. V posuzované věci odpůrce v odůvodnění námitky č. 7 pouze uvedl, že „*v procesu územního plánování přitom dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a je zapotřebí rozhodnout o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování zásady přiměřenosti*“. Takovéto posouzení však ve změně ÚP chybí. Odpůrce tuto úvahu neučinil ani v souvislosti se zcela konkrétní námitkou navrhovatelky, která podrobně popsala, k jakým zásahům by došlo. Taktéž, jak bylo vysvětleno shora, odpůrce pouze obecně vysvětlil, že k vymezení zvláště velkého zdroje znečištění došlo z důvodu ochrany ovzduší, aniž by blíže specifikoval, jaké skutečnosti jej ke konkrétní regulaci vedly.
48. Navrhovatelka se tak ze změny ÚP ani z vypořádání své námitky nedozvěděla, proč převážil veřejný zájem nad zájmem soukromým, na základě jakých okolností odpůrce rozhodoval. Z uvedených důvodů krajský soud dospěl k závěru, že se odpůrce s námitkou č. 7 nevypořádal dostatečně, námitka navrhovatelky je proto důvodná.

E) Závěr a náklady řízení

49. Krajský soud s ohledem na shora uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že je třeba dle § 101d odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit změnu ÚP, a to v příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 1 Vymezení pojmů, a) Činnosti, text ve znění:

„Zvláště velkým zdrojem znečišťování se rozumí technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW“;

- v příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným

způsobem využití, bodu 26. Plochy výroby a skladování (V), Nepřípustné využití, text ve znění:

„zvláště velké zdroje znečišťování“.

50. Navrhovatelka v návrhu navrhla, aby krajský soud zrušil v příloze č. 1., A.1. Změna územního plánu-textová část, 1. Přehled měněných částí Územního plánu Zábřeh, části 14, bodu 6. 2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, bodu 26. Plochy výroby a skladování (V), Nepřípustné využití, text ve znění:

„všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy“.

51. Krajský soud zjistil, že návrh žalobkyně neobsahoval relevantní argumentaci, proč by měla být zrušena část změny ÚP *„všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy“*, proto návrh v této části podle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení částečně procesně úspěšná navrhovatelka má vůči odpůrci právo na náhradu poměrné části nákladů, jelikož krajský soud vyhověl pouze dvěma návrhovým bodům ze tří. Podle odborné judikatury lze o částečném úspěchu ve věci hovořit v případě, kdy soud *„zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část v menším rozsahu, než požadoval navrhovatel. V případě částečného úspěchu ve věci má právo na náhradu nákladů ten účastník, jehož míra procesního úspěchu převažuje nad mírou procesního neúspěchu. Účastníku, který má na základě tohoto pravidla právo na náhradu nákladů řízení, se přizná náhrada části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu. Na příkladu lze uvést, že pokud soud zruší napadené rozhodnutí v rozsahu 3 ze 4 napadených výroků, činí míra úspěchu žalobce 75 % a míra neúspěchu 25 %. Žalobce má v takovém případě nárok na náhradu nákladů ve výši 50 % (= 75 % - 25 %)“* (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 488).
53. Celkové náklady navrhovatelky ve výši 17 342 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, 2) náklady za zastupování navrhovatelky advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „AT“), sestávající z odměny za zastupování ve výši 9 300 Kč za tři provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsí žaloby a repliky, přičemž odměna za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále z náhrady hotových výdajů za provedené úkony ve výši 900 Kč, tj. 3 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 AT. Jelikož je zástupce navrhovatelky plátcem DPH, náleží mu zvýšení odměny a hotových výdajů o 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč. Jelikož krajský soud vyhověl pouze 2 ze 3 návrhových bodů, přiznal navrhovatelce náhradu nákladů ve výši 1/3 z částky 17 342 Kč, tj. **5 781 Kč**.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 30. června 2020

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu