



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. V. Š., b) M. P.**, oba zast. JUDr. Ing. Kamilem Halatou, advokátem se sídlem Metylovice 429, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. Š.**, proti odpůrci: **město Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu města Frýdlant nad Ostravicí vydaného usnesením zastupitelstva města č. 19/8.1 ze dne 13. 12. 2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 1. 2019, čj. 76 A 5/2018-38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Usnesením zastupitelstva města č. 19/8.1 ze dne 13. 12. 2017 byl vydán územní plán města Frýdlant nad Ostravicí. V něm byla vymezena nová plocha krajiny určená k rekreačnímu využívání. Z textové části územního plánu vyplynulo, že přípustným využitím této plochy je „veřejné tábořiště a kemp“. Pozemek, který je takto v územním plánu označen, sousedí s pozemky navrhovatelů. Pozemky navrhovatelů patří mezi plochy smíšené obytné – venkovské, jejichž způsob využití vylučuje, aby se na nich nacházel mj. kemp. Navrhovatelé se u krajského soudu domáhali zrušení územního plánu, protože zřízení kempu v blízkosti jejich pozemků, které užívají k bydlení, bude zdrojem emisí hluku, kouře a pachu a povede ke ztrátě soukromí navrhovatelů a ke snížení hodnoty jejich nemovitostí. Podle navrhovatelů město hájilo zájmy pouze jedné fyzické osoby (jednatele společnosti hodlající provozovat kemp) na úkor zájmů občanů města.

[2] Krajský soud se však s námitkami navrhovatelů neztotožnil a jejich návrh na zrušení územního plánu zamítl. Dospěl totiž k závěru, že územní plán není v rozporu s právními předpisy, a poukázal na to, že nemůže posuzovat zásah do vlastnického práva navrhovatelů jako první v pořadí (protože navrhovatelé dříve žádné připomínky neuplatnili).

[3] Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítají, že sice nevznegli připomínky k návrhu územního plánu, ale že pro to měli dobré důvody. V původním návrhu územního plánu byla rekreační plocha vymezena jinde; toto umístění jim nevadilo. Poté však proběhlo dne 24. 7. 2017 opakované veřejné projednání územního plánu, ze kterého vzešel záměr vymezit pozemek sousedící s pozemky stěžovatelů jako plochu určenou k rekreačnímu využití. O konání tohoto veřejného projednání stěžovatelé nevěděli a neúčastnili se jej. Proto proti návrhu územního plánu nevznegli žádné připomínky.

[4] Dále namítají, že neexistuje žádný veřejný zájem na zřízení kempu. Kemp by se nacházel v tak malé vzdálenosti od pozemků stěžovatelů, že by na ně nutně musely vnikat emise v míře nepřiměřené místním poměrům. Stěžovatelé se domnívají, že zrušením územního plánu nemůže být nijak postižena společnost GLOBAL SPORT ČUPA, s. r. o., která už pozemek vymezený jako rekreační plocha upravila tak, že by tam kemp mohl být hned. Rozhodnutí o změně využití území totiž ještě nenabylo právní moci. Město (odpůrce) navíc podle stěžovatelů této společnosti svým přístupem strání.

[5] Stěžovatelé se rovněž domnívají, že územní plán je v rozporu s § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle které musí být pozemky vymezeny a podmínky pro jejich využívání stanoveny tak, aby se nezhorsila kvalita prostředí a hodnota území. Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, podle něhož se toto ustanovení při přijímání územního plánu neuplatní. Ustanovení se podle stěžovatelů použije na základě zásady speciality. Navíc je věcně souladné s 1 odst. 2 vyhlášky, podle které se část třetí (v níž se § 20 odst. 1 nachází) vztahuje pouze k vymezování pozemků a k umisťování staveb na nich, nikoliv k vymezování ploch v územních plánech.

[6] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje zejména na to, že rekreační plocha byla vymezena tak, aby vytvářela předěl mezi osídlenou oblastí a areálem, který umožňuje mj. smíšenou výrobu a skladování, a aby negativně neovlivnila přírodu a krajinu. Dále odpůrce podotýká, že krajská hygienická stanice nepředložila žádné negativní stanovisko, podle kterého by vymezená plocha představovala nepřiměřený zdroj emisí. Rovněž z vyhodnocení vlivů územního plánu na soulad podmínek pro udržitelný rozvoj území vyplynulo, že ekologický, ekonomický i sociální rozvoj území je zajištěn. Odpůrce také připomněl, že stěžovatelé zůstali při projednávání návrhu územního plánu pasivní.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[8] NSS se zcela ztotožňuje s odůvodněním rozsudku krajského soudu, proto v reakci na kasační námitky jen shrne jeho stěžejní závěry a odpoví na otázky podstatné pro právní posouzení souladu napadeného územního plánu s právním řádem.

[9] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 20. 9. 2012 zastupitelstvo města schválilo návrh zadání územního plánu. K zadání byly zaslány žádosti o změnu a připomínky. Návrh zadání územního plánu byl společně projednán dne 9. 10. 2014 a veřejně projednán dne 23. 2. 2016. Po vyhodnocení vznesených námitek a připomínek byl návrh opětovně veřejně projednán dne 24. 7. 2017. Rovněž na tomto projednání byly vzneseny námitky a připomínky (žádnou z nich však nevznesli stěžovatelé), které byly následně vypořádány. Zastupitelstvo města pak dne 13. 12. 2017 vydalo opatření obecné povahy – územní plán (s účinností od 30. 12. 2017).

[10] Posouzení opatření obecné povahy spočívá v přezkumu: 1) pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) otázky, zda správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy meze své působnosti, 3) otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, 5) obsahu opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

[11] Stěžovatelé namítají pouze skutečnosti, které spadají do bodů 4) a 5). NSS neshledal žádnou vadu, kterou by se musel zabývat z moci úřední, proto stejně jako krajský soud přezkoumal opatření obecné povahy pouze z hlediska souladu s právními předpisy a z hlediska přiměřenosti.

[12] Stěžovatelé namítají rozpor s § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který stanoví, že *v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.*

[13] NSS je přesvědčen, že krajský soud tuto námitku vypořádal správně a dostatečně, a proto na jeho odůvodnění v podrobnostech odkazuje. Ač s tím stěžovatelé nadále nesouhlasí, toto ustanovení se na vymezení ploch v územním plánu nepoužije. Podle § 1 odst. 2 citované vyhlášky *se ustanovení části druhé této vyhlášky použije při vymezení ploch v územních plánech. Ustanovení částí třetí a čtvrté této vyhlášky se použije při vymezení pozemků a umísťování staveb na nich (...).* Jelikož se § 20 odst. 1 nachází ve třetí části vyhlášky, dopadá pouze na vymezení pozemků a umísťování staveb na nich, nikoliv na vymezení ploch v územním plánu. Na tomto výkladu nic nemění ani námitka, že § 20 odst. 1 je speciální vůči § 1 odst. 2, který se nachází v obecné části. Tato námitka není opodstatněná, protože stěžovatelé nazírají na vztah těchto ustanovení špatně. Ustanovení si navzájem nekonkurují, a proto nedává smysl hledat pravidlo, podle kterého se při kolizi upřednostní to, či ono ustanovení. Bylo by absurdní tvrdit, že ustanovení, které určuje způsob použití ostatních ustanovení v témže předpisu, musí „ustoupit“ jinému ustanovení, které upravuje nějakou konkrétní otázku, jen proto, že se nachází v úvodní, a tedy obecné, části předpisu.

[14] Není ani pravda, že takový výklad je zapotřebí, aby při územním plánování nehrozilo nekontrolované zhoršení kvality prostředí a hodnoty území. K ochraně kvality prostředí a hodnoty území při územním plánování slouží jiné nástroje, které byly v procesu vytváření územního plánu použity a které není třeba nahrazovat nejen poněkud kostrbatým, ale navíc nesprávným výkladem právního předpisu. NSS tedy souhlasí s krajským soudem, že územní plán není v rozporu s ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[15] Druhou námitkou stěžovatelé brojí proti tomu, že vymezením plochy, na které může být zřízen kemp, bylo nepřiměřeně zasaženo do jejich vlastnického práva v důsledku emisí hluku, kouře, pachu, snížení hodnoty nemovitostí apod. Jak již krajský soud stěžovatelům ve svém odůvodnění sdělil, pro posouzení této námitky je stěžejní, že nebyla vznesena v průběhu procesu přípravy a přijímání územního plánu. Soudy nemohou být prvními, kdo se k otázce přiměřenosti zvoleného řešení vyjádří. Z rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Ao 3/2013-29, totiž plyne, *„že není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán“*. Stěžovatelé sice namítají, že na vymezení plochy pro rekreační využití neexistuje veřejný zájem, jde však o pouhé tvrzení, které není ničím podloženo. Navíc v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, se již hovoří obecně o tom, za jakých okolností lze přezkoumávat přiměřenost řešení v územním plánu, tzn. není stěžejní, zda proti zájmům stěžovatelů stojí veřejný zájem, či jiná hodnota. Proto tato dílčí námitka není důvodná.

[16] Rovněž není důvodná dílčí námitka, že posouzení přiměřenosti v tomto případě nevyžaduje žádné odborné znalosti soudu. Stěžovatelé sice vylíčili, v čem podle nich spočívá nepřiměřenost zvoleného řešení, tím však soudu poskytli pouze svůj úhel pohledu a nijak z něj nesňali břímě posoudit věc odborně bezvadně a současně povinnost respektovat dělbu moci a právo na samosprávu. Jejich tvrzení nemohou nic změnit na tom, že odborné posouzení otázky přiměřenosti v první řadě náleželo odpůrci, případně dotčeným orgánům. Ty se k tomu však vyjádřit nemohly, protože stěžovatelé své připomínky dříve nevznesli. Soud by se jejich argumenty mohl v takové situaci zabývat jen tehdy, pokud by stěžovatelé nevznesli připomínky z objektivních důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, čj. 8 AOs 2/2012-59).

[17] Stěžovatelé však svou pasivitu žádnými objektivními překážkami nezdůvodnili. Odpůrce informoval veřejnost o veřejném projednání návrhu územního plánu v souladu se zákonem (mnoho osob využilo této příležitosti a své připomínky k územnímu plánu podalo). Skutečnost, že se veřejné projednání konalo o prázdninách, stěžovatele nezbavilo práva podat připomínky. Nejedná se tedy o omluvu jejich pasivního přístupu, která by umožnila soudům věcně hodnotit přiměřenost přijatého řešení. Na věci nic nemění ani argument, že probíhá územní a stavební řízení o pozemku sousedícím s pozemkem, na němž má být zřízen kemp. Případné nesrovnalosti v tomto územím a stavebním řízení nemohou být předmětem přezkumu nynějšího řízení o kasační stížnosti, v němž se řeší námitky týkající se územního plánu. NSS proto ani tuto komplexní námitku neshledal důvodnou.

pokračování

[18] Jelikož námitky stěžovatelů nebyly důvodné, NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[19] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; odpůrkyni v řízení před NSS nevznikly žádné náklady.

[20] Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

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

V Brně dne 16. ledna 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu