

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatele: **P. P.,** zastoupen JUDr. Karlou Návedlovou, advokátkou, se sídlem Wolkerova 1140/2, Bílovec, proti odpůrci: **Statutární město Ostrava,** se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, zastoupen JUDr. Petrem Pyšným, advokátem, se sídlem Občanská 18, Ostrava - Slezská Ostrava, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 2007/10 Územního plánu města Ostravy ze dne 23. 9. 2009,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Návrh

[1.] Návrhem ze dne 28. 4. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 5. 5. 2011, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - Změny č. 2007/10 Územního plánu města Ostravy, která byla schválena dne 23. 9. 2009 na 30. zasedání zastupitelstva města Ostravy usnesením č. 2371/30 (dále jen „změna ÚPMO“). Navrhovatel v návrhu na zrušení uvedeného opatření obecné povahy uvádí, že je vlastníkem pozemků parcelní číslo 2396/2, 2396/58, 2396/59 a budovy č. p. 2039, vše v katastrálním území Slezská Ostrava, obec Ostrava.

[2.] Navrhovatel uvádí, že tyto pozemky jsou dle údajů Katastru nemovitostí určeny pro způsob využití „manipulační plocha“ a budova č. p. 2039 je dle kolaudačního rozhodnutí určena jako hygienické zázemí dělníků bývalého dolu Petr Bezruč - nové

koupelny. Navrhovatel tedy všechny nemovitosti zakoupil jako stavby určené pro drobný průmysl. Uvedené nemovitosti se podle tvrzení navrhovatele nacházejí v území, na které se vztahuje změna územního plánu města Ostravy č. 2007/10. Navrhovatel podniká v oboru truhlářství, podlahářství a výroba obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Navrhovatel uvádí, že nové nekoncepční změny územního plánu města Ostravy pro něj znamenají nemožnost využití výše uvedených nemovitostí pro jeho podnikání. V době, kdy nemovitosti zakoupil, byly tyto nemovitosti na základě původního územního plánu zahrnuty v ploše určené pro lehký průmysl, což splňuje požadavky pro podnikání navrhovatele. Změna ÚPMO zahrnuje tyto nemovitosti do plochy určené pro bydlení.

[3.] Navrhovatel měl záměr soustředit svou výrobu, nyní probíhající na více místech, do jednoho objektu za účelem minimalizace nákladů a zjednodušení výroby. Již před odkoupením uvedených nemovitostí si navrhovatel vyžádal předběžný souhlas dotčených orgánů s požadovaným způsobem využití a před vypracováním projektové dokumentace požádal o vyjádření Odbor hlavního architekta Magistrátu města Ostravy, kterým mu ve věci byla vydána kladná vyjádření. Záměrem navrhovatele bylo změnit užívání bývalých hornických šaten na výrobu postelí s přístavbou rampy, venkovního schodiště, kotelny a filtračního zařízení.

[4.] Navrhovatel namítá, že změna územního plánu v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč je nelogická. Podle názoru navrhovatele předpokládá nové funkční využití pozemků v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč v rámci regulativu „jádrové území“ výstavbu pro bydlení, která není v dané lokalitě možná, protože je zde velké množství stavebních uzávěr z důvodu odvětrání důlních plynů. Podle názoru navrhovatele má tato změna směřovat k likvidaci podnikatelských aktivit v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč.

[5.] O připravované změně územního plánu se navrhovatel dověděl v květnu 2009, neměl dost časového prostoru na tuto změnu reagovat a urychlit proces vydání stavebního povolení. O vydání stavebního povolení rozhodoval Úřad městského obvodu Slezská Ostrava. Navrhovatel uvádí, že pro obstrukce tohoto úřadu a následně Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství nebylo stavební povolení vydáno a jeho vydání bylo zmařeno změnou územního plánu. Navrhovatel za nyní platného stavu územního plánu nemůže realizovat na nemovitostech ve svém vlastnictví žádné stavební úpravy související se svým podnikáním, neboť plánované stavební úpravy nebude možné povolit. Pokud by navrhovatel o zamýšlené změně územního plánu věděl, nemovitosti by do svého vlastnictví nikdy nezakoupil. Změna územního plánu se pro navrhovatele stala téměř likvidační, proto byl nucen od 10. 10. 2010 přerušit své podnikatelské aktivity na dobu neurčitou. Na realizaci záměru si navrhovatel vzal úvěr a celkově investoval do nemovitosti cca 10 mil. Kč (kupní cena, projekt 1 mil. Kč, výtah 1 mil. Kč, oprava střechy 800 tis. Kč, dodávka oken 700 tis. Kč, úvěr 8 mil. Kč). Přitom tyto investice navrhovatele nejsou nijak podnikatelsky zhodnoceny a naopak nevyčerpaná část úvěru musela být vrácena a uhrazeny poplatky související s vrácením ve výši cca 100 tis. Kč.

Vady v procesu přijetí opatření obecné povahy

[6.] Navrhovatel má za to, že při schvalování změny územního plánu byl porušen zákon, proto podal Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje žádost o přezkum, ten však nerozhodnul o zrušení napadené změny územního plánu. Navrhovatel dále namítá, že byla v rámci celého řízení o územním plánu porušována práva třetích osob. Konkrétně navrhovatel uvádí, že nebylo rozhodnuto o námitce P. H. - firma Desap ze dne 6. 8. 2009 přesto, že byla doručena včas.

[7.] Podle názoru navrhovatele o „nekalých praktikách“ členů zastupitelstva či úředníků svědčí to, že již den před zasedáním zastupitelstva byl připraven materiál, ve kterém se již o schválení navrhované změny hovoří, čímž měl být dle názoru navrhovatele „odebrán prostor svobodného rozhodnutí“ těm zastupitelům, kteří měli zájem věc řešit. Navrhovatel z těchto důvodů podal dne 22. 9. 2009 trestní oznámení na OO PČR Bílovec, kde tyto materiály předložil.

Rozpor změny ÚPMO se zákonem a její nedostatečné odůvodnění

[8.] Přijatá změna ÚPMO podle názoru navrhovatele v rozporu s ust. § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“) obsahuje nedostatečné vyhodnocení souladu této změny s cíli a úkoly územního plánování. Územní plán má obsahovat skutečné konkrétní vyhodnocení souladu s cíly a úkoly územního plánování a nikoliv pouhý opis znění zákona. K tomu navrhovatel odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 2/2009 - 86. Změna ÚPMO pouze vytváří předpoklady pro jiný typ výstavby v lokalitě bývalého dolu Petr Bezruč, avšak nikterak se nezabývá dopady této změny, nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území a pro hospodářský rozvoj území. Změna ÚPMO se též nezabývá současným způsobem využívání území. Dále se v odůvodnění napadené změny ÚPMO uvádí, že navržené změny neovlivní celkovou koncepci územního plánu města Ostravy, aniž by toto tvrzení bylo blíže odůvodněno.

[9.] Navrhovatel dále namítá, že napadená změna ÚPMO neodůvodňuje a nevysvětluje, jak došlo k naplnění povinnosti koordinovat veřejné a soukromé zájmy v území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů v území stanovené ust. § 18 odst. 3 stavebního zákona. Podle názoru navrhovatele je veřejným zájmem zajisté také zájem na naplňování státní politiky zaměstnanosti (zejména v regionu s vysokou nezaměstnaností), přičemž navrhovatel měl v úmyslu v rámci svého podnikání značně rozšířit pracovní místa.

[10.] Podle další námitky navrhovatele byla porušena podmínka vytváření koncepce rozvoje území včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území stanovená ust. § 19 odst. 1 stavebního zákona. Dále navrhovatel namítá, že nebyla řádně posouzena a prověřena potřeba změn v území a veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínos a rizika s provedením změn související, čímž došlo k porušení ust. § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Navrhovatel se domnívá, že pokud by odpůrce řádně posoudil současný způsob bezproblémového využívání lokality, nebyly by nekoncepční změny schváleny. Podle názoru navrhovatele je finanční dopad změn velký a přináší mnohá rizika.

[11.] Navrhovatel namítá též porušení ust. § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Změny v území neberou na zřetel současný stav území a způsob jeho využívání, přičemž

tato skutečnost není v odůvodnění vysvětlena. Přitom současný způsob využívání území je bezproblémově realizován od 90. let a v dané lokalitě se nachází řada drobných podniků a provozoven s lehkým průmyslem nerušícím okolí. Na tyto stavby a jejich vlastníky nebyl při schvalování změn územního plánu brán ohled. Navrhovatel dále namítá, že v rozporu s ust. § 19 odst. 1 písm. h) stavebního zákona nejsou ve změně územního plánu stanoveny podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn. Podle názoru navrhovatele se provedené změny dotknou podnikatelských aktivit a rozvoje podniku navrhovatele a všech ostatních subjektů v daném území provozujících lehký průmysl tak, jak k tomu bylo území původně určeno. Dále navrhované změny přinesou omezení pracovních příležitostí v dané lokalitě.

[12.] Navrhovatel dále namítá rozpor změny územního plánu s ust. § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Podle jeho názoru budou mít změny v území nemalý dopad na rozpočet města Ostravy, neboť bude nezbytné nahradit škody, které vzniknou provedením změny na hospodářských výsledcích a podnikání navrhovatele a dalších subjektů z daného území.

[13.] Navrhovatel shrnuje své předchozí námitky vztahující se k rozporu přijaté změny ÚPMO se zákonem tak, že napadené opatření obecné povahy v rozporu s ust. § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) neobsahuje řádné odůvodnění, a v této souvislosti současně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136.

Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva navrhovatele

[14.] Konečně navrhovatel namítá, že změna územního plánu v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč nerespektuje požadavek minimalizace zásahu do vlastnických práv a jejich ochranu. Změny územního plánu podle navrhovatele přesahují rozumnou míru a uvedené požadavky nejsou proto splněny. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120.

[15.] Navrhovatel závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil změnu ÚPMO a rozhodnul o náhradě nákladů řízení tak, že odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení.

II. Vyjádření odpůrce

[16.] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zrušení změny ÚPMO ze dne 23. 5. 2011 uvedl, že napadená změna ÚPMO se týkala celkem tří částí: části v katastrálním území Slezská Ostrava (část 1), části v katastrálním území Muglinov (část 2) a části v katastrálním území Heřmanice (část 3). Navrhovatele přitom požaduje zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku, přestože podle obsahu podaného návrhu napadá změnu územního plánu toliko v části týkající se katastrálního území Slezská Ostrava. Podle názoru odpůrce je tedy v tomto rozsahu návrh zcela nedůvodný.

[17.] Podle odpůrce jsou pozemky navrhovatele v předmětné lokalitě určeny způsobem využití jako manipulační plochy a budova č. p. 2039 v katastrálním území Slezská Ostrava

byla v minulosti zkolaudována jako hygienické zázemí - nové koupelny. Navrhovatel z těchto faktů však podle názoru odpůrce nesprávně a účelově dovozuje, že jde o nemovitosti určené výhradně pro drobný průmysl. Podle tvrzení odpůrce tyto nemovitosti takovému účelu nikdy nesloužily ani navrhovateli ani jeho právním předchůdcům. Odpůrce uvedl, že budova takovému účelu ani nikdy sloužit nemohla, protože k průmyslovému, dílenskému využití nebyla stavebně ani kolaudačním rozhodnutím určena.

[18.] Odpůrce dále namítá, že navrhovatel nekoncepčnost přijaté změny územního plánu odvozuje pouze od nemožnosti využití svých nemovitostí pro své vlastní podnikání. Navrhovatel tak poukazuje výlučně na své individuální zájmy bez ohledu na zájmy veřejné (obecné), přičemž v procesu územního plánování je vždy potřeba mezi těmito zájmy najít spravedlivou rovnováhu. Proces přijímání změny územního plánu byl dlouhodobý (od prosince 2007 do října 2009) s projednáním na všech zákonných stupních a se všemi dotčenými orgány a subjekty. Změna územního plánu zapadá do konceptu Politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace vydané krajem a je v souladu se základním cílem územního plánování, kterým je rozvoj dotčeného území. „Koncepčnost" přijaté změny územního plánu potvrzuje i Urbanistická studie revitalizace území dolu Petr Bezruč ve Slezské Ostravě z března 2009 zpracovaná Ing. Arch. J. H. a Ing. Arch. J. S. na objednávku odpůrce a konkrétně řešící budoucí využití areálu bývalého dolu Petr Bezruč.

[19.] Odpůrce dále uvedl, že navrhovatel realizoval bez řádného územního a stavebního povolení stavbu „Výrobní areál v k. ú. Slezská Ostrava", která zahrnovala stavební úpravy budovy na pozemku parcelní číslo 2396/2 na stolařskou dílnu, přístavbu kotelny, venkovního schodiště a rampy, včetně zpevněné plochy a parkoviště, kanalizace a odvodnění na pozemku parcelní číslo 2396/58 a 2396/59 v katastrálním území Slezská Ostrava v areálu bývalého dolu Petr Bezruč. Proto s ním Statutární město Ostrava, Úřad městského obvodu Slezská Ostrava, odbor územního plánování a stavebního řádu zahájil dne 20. 2. 2008 řízení o odstranění stavby. Navrhovatel v rámci toho řízení sice požádal o dodatečné povolení stavby, ale žádost neobsahovala předepsané náležitosti a neobsahovala dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby, takže řízení bylo přerušeno. Rozhodnutím téhož úřadu ze dne 17. 5. 2010 bylo navrhovateli nařízeno odstranění stavby podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[20.] Podle odpůrce byla veškerá prodlení při vydání příslušného stavebního povolení, na která navrhovatel poukazoval, způsobena právě samotným navrhovatelem, neboť z jím předložených podkladů vyplynulo, že navrhovatelem předložený projekt nesměřuje k realizaci stavby v rozsahu „Lehkého průmyslu a drobné výroby", tedy v rozsahu funkčního využití příslušných ploch podle Územního plánu města Ostravy před přijetím napadené změny ÚPMO. Kapacitně se podle tvrzení odpůrce jednalo o povolení průmyslové továrny, která měla vyrábět 50 000 kusů postelí ročně v jedné směně se spotřebou 730 tun materiálu ročně a tomu odpovídající odpadovou zátěží pro dané území. Odpůrce dále uvádí, že povolením přístavby kotelny se rozumělo povolení stavby středního spalovacího stacionárního zdroje znečištění ovzduší. Navrhovatel zde v budoucnu zamýšlel spalovat ve velkém rozsahu odpad - dřevotřískové desky. Stavba zcela evidentně spadala do kategorie těžkého průmyslu, nikoliv do kategorie lehkého průmyslu, skladu či drobné výroby ve smyslu regulativu předchozího funkčního využití území.

Odpůrce též uvádí, že se proti této výstavbě postavili občané, podnikatelé, „sdružení vlastníků“ a občanská sdružení sídlící v dané lokalitě. A to zejména s ohledem na to, že povolení stavby by výrazně snížilo kvalitu životního prostředí v této lokalitě díky hluku, polétavému prachu, odpadům, zvýšení požárního rizika a rizika výbuchu atd. a též kvalitu bydlení a ostatních povolených aktivit (administrativa, služby apod.) v této lokalitě.

[21.] Podle odpůrce se dotčenou změnou ÚPMO v dané lokalitě mj. změnilo funkční využití ploch „Lehký průmysl, sklady, drobná výroba“ na „Jádrové území“. Přitom regulativ Jádrové území byl zvolen právě proto, aby podnikatelé v této lokalitě mohli i nadále využívat své nemovitosti k podnikatelským účelům, ke kterým byly zkolaudovány. Pokud by odpůrce chtěl zcela utlumit stávající podnikatelské aktivity na daném území, zvolil by jiný regulativ (např. Bydlení hromadné či Bydlení individuální). Odpůrce uvádí, že regulativ Jádrové území je charakterizován vybaveností centrálního charakteru sloužící danému i širšímu území (administrativa, peněžnictví, soudnictví, obchod, služby, stravování, ubytování hotely, zařízení kulturní, církevní, společenská, muzejní, zábavní a zařízení pro volný čas) s tím, že v této lokalitě jsou přípustné mj. nerušící drobná výroba a služby, benzinová čerpadla a servisní služby jako součást garáží a parkingů, nezbytná technická vybavenost. Regulativ Jádrové území byl podle odpůrce zvolen právě za účelem skloubení stávající průmyslové drobné výroby a zájmu odpůrce na jejím pokračování v lokalitě s převažující okolní bytovou zástavbou a plánovanou či již v současné době realizovanou bytovou výstavbou. Regulativ Jádrové území podle názoru odpůrce nebrání dosavadním vlastníkům nemovitostí užívat předmětné nemovitosti za účelem jejich podnikání a k účelům, ke kterým byly zkolaudovány a ani nebrání jejich podnikatelskému rozvoji v rozsahu nerušící drobné výroby a služeb, nezbytné technické vybavenosti apod. Odpůrce na podporu svého stanoviska poukazuje na aktuálně realizované stavební projekty za účelem podnikání v areálu bývalého dolu Petr Bezruč, zejména na výstavbu administrativní budovy Revírní bratrské pokladny, zdravotní pojišťovny se sídlem Michálkovická 108, Slezská Ostrava a výstavbu nového sídla společnosti PROFITERM GROUP s. r. o. se sídlem Občanská 1117/23, Slezská Ostrava.

[22.] Odpůrce uvádí, že navrhovatel nikdy v předmětné lokalitě nepodnikal a od pořízení předmětných nemovitostí do přijetí změny ÚPMO (tedy cca 2 roky) si nezajistil vydání stavebního povolení k realizaci svých podnikatelských záměrů. Investice navrhovatele do předmětných nemovitostí po celou dobu jejich vlastnictví navrhovatele zahrnovaly podle odpůrce pouze investice do koupě nemovitostí. Kromě nich vynaložil navrhovatel finanční prostředky v souvislosti se stavebními úpravami nemovitostí pouze na realizaci stavby bez řádného územního a stavebního povolení (srov. bod 19). Odpůrce z portálu www.justice.cz zjistil, že skutečným důvodem přerušení podnikatelských aktivit navrhovatele „jako fyzické osoby“ ke dni 10. 2. 2010 byla s nejvyšší pravděpodobností změna „formy podnikání“, jelikož od 26. 1. 2010 je navrhovatel jediným společníkem a jednatelem společnosti Prokond s. r. o., IČ: 286 13 066 se sídlem Bílovec, Slunečná 1115/2, PSČ 743 01. Informace podané navrhovatelem jsou tedy dle názoru odpůrce zkreslující.

[23.] K námitkám navrhovatele, že v procesu přijímání změny územního plánu byla porušována práva třetích osob a že o věci bylo předem rozhodnuto, odpůrce pouze odkázal na část odůvodnění (konkrétně str. 6) usnesení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 4. 5. 2010, č. j. MSK 74836/2010, v němž byly tyto otázky řešeny v rámci

přezkumného řízení. Podle tvrzení odpůrce dospěl Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „KÚ MSK“) k závěru, že tato tvrzení navrhovatele jsou naprosto lichá a že v tomto směru bylo postupováno zcela v souladu se zákonem.

[24.] Odpůrce uvádí, že při přijímání změny územního plánu nemohlo v žádném ohledu dojít k porušení ust. § 18 a § 19 stavebního zákona a opakuje, že při přijímání změny územního plánu dbal na dodržení základního cíle územního plánování, kterým je rozvoj předmětného území. Odpůrce přitom zdůraznil, že po celou dobu platnosti změny územního plánu nedochází k žádnému útlumu v hospodářském rozvoji lokality, podnikatelé na území bývalého dolu Petra Bezruče i nadále vykonávají dosavadní činnost, probíhá plánovaná výstavba bytových projektů nebo je ve fázi přípravného projektu (např. projekt Na Františkově, ul. Keltičkova, ul. Občanská, ul. Hybnerova, ul. U Staré elektrárny, ul. Sazečská). Podle názoru odpůrce tedy nebyla narušena rovnováha mezi zájmem veřejným a zájmy jednotlivců, zejména pokud jde o výkon jejich vlastnických práv a práva na podnikání.

[25.] Odpůrce poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, a tam uvedené závěry týkající se zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Odpůrce se domnívá, že při přijímání změny územního plánu byla dodržena jak podmínka subsidiarity tak podmínka minimalizace zásahu, proto není dán důvod k jejímu zrušení, a to i kdyby k určitému omezení vlastnických práv navrhovatele došlo. Odpůrce též tvrdí, že navrhovatel nenamítá omezení svého vlastnického práva ale pouze práva podnikat.

[26.] Odpůrce uvádí, že při procesu přijímání změny územního plánu byl velmi důsledně kladen důraz na dodržení spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného (veřejného) zájmu a imperativy chránící základní práva jednotlivce. Byl též kladen důraz na základní cíl územního plánování, kterým je rozvoj dotčeného území a který je obecně chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společenství).

[27.] Požadavkem veřejného zájmu bylo zejména zajištění příznivého životního prostředí pro okolí s převažující bytovou zástavbou (včetně plánované budoucí bytové výstavby) se současným zachováním stávajících podnikatelských aktivit a s jejich hospodářským rozvojem v rámci regulativu Jádrové území - v rozsahu nerušící drobné výroby a služeb. Podle názoru odpůrce je tento veřejný zájem logický a pochopitelný s ohledem na zcela katastrofální stav životního prostředí na celém území města Ostravy a je též v souladu s ust. čl. 35 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí, přičemž při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Předchozí regulativ funkčního využití ploch v areálu „Lehký průmysl, sklady, drobná výroba“ nebyl schopen do budoucna zajistit příznivé životní prostředí pro okolí s převažující bytovou zástavbou. Změna územního plánu též představuje významný krok pro vznik nového společenského a kulturního centra v této pohledově exponované dominantně Slezské Ostravy a zamezí budoucí výstavbě továren a průmyslových objektů silně poškozujících životní prostředí dané lokality i celé Ostravy. Ostrava tak opětovně naváže na historii Slezské Ostravy a její bohaté kulturní dědictví. Tomuto odpovídá i odůvodnění změny územního plánu v části,

kde se uvádí: „*...areál bývalého dolu Petr Bezruč přestal být užíván k jeho původnímu účelu, tj. k důlní činnosti, a využití pozemků pro lehký průmysl je z pohledu urbanismu v této lokalitě, která patří mezi nejvýznamnější pohledové dominanty města vytvářející obraz města, urbanistickou závadou. Z toho důvodu je navržena změna územního plánu, která má této lokalitě navrátit její městský charakter a význam centrální části významného městského obvodu.*“

[28.] Pro úplnost odpůrce dodává, že námitky, resp. připomínky, podnikatelů z této lokality vznesené v průběhu přijímání napadené změny územního plánu reprezentují celkem toliko 10,4 % dotčeného území areálu bývalého dolu Petr Bezruč, z toho navrhovatel celkem 4,6% dotčeného území.

[29.] Odpůrce závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítnul v celém rozsahu pro jeho bezdůvodnost a aby dále rozhodnul, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Replika navrhovatele

[30.] Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou ze dne 27. 7. 2011. V této replice navrhovatel konkretizoval svou námitku, že podle jeho mínění změna ÚPMO není v souladu s názorem, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, tak že omezení vlastnického práva navrhovatele přesahuje spravedlivou míru. Za nespravedlivé lze považovat náhlé omezení vlastnického práva navrhovatele v tom, že nemůže realizovat záměr, pro který vlastnické právo nabyl.

[31.] Dále navrhovatel namítá, že omezení vlastnického práva je v daném případě totožné s omezením práva podnikat, neboť navrhovatel nabyl vlastnické právo za účelem jeho výkonu ve smyslu rozvoje podnikání v souladu s podmínkami, které v dané lokalitě v této době byly. Zásah do vlastnického práva spatřuje navrhovatel v tom, že předmětné nemovitosti již nemůže užívat k původně zamýšlenému účelu a rozvinout své podnikání.

[32.] Navrhovatel též blíže rozvedl svoje úvahy o tom, že v případě změny ÚPMO nebyl dostatečně zohledněn veřejný zájem na státní politice zaměstnanosti. Navrhovatel přitom uvádí údaje o počtu osob, které již zaměstnává, a úvahy o potencionálním počtu pracovních míst, které je schopen vytvořit. Navrhovatel též akcentuje, že veřejný zájem může být dán také v případech, kdy se zhotovuje určitá stavba za účelem vyhovění životním potřebám širšího státního, územního nebo sociálního celku.

[33.] Dále navrhovatel uvádí, že zcela katastrofální stav životního prostředí není pouze problémem celého území Ostravy ale též celého Moravskoslezského kraje. Navrhovatel též namítá, že odpůrce ve svém vyjádření nekonkretizoval, v jaké složce životního prostředí se jím zamýšlený výrobní areál podílí tak významně na znečišťování životního prostředí.

[34.] Navrhovatel též popřel tvrzení odpůrce, že změna ÚPMO byla dlouhodobě plánována za účelem zahájení postupné revitalizace území. To podle navrhovatele vyplývá z toho, že v době, kdy bylo v rámci záměru plánovaného výrobního areálu zpracováno

oznámení v řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb."), nebylo navrhovateli jako investorovi sděleno, že se o změně ÚPMO uvažuje. Dále je to dle názoru navrhovatele odvoditelné z faktu, že ve zjišťovacím řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. měl odpůrce možnost se k záměru výrobního areálu plánovaného navrhovatelem vyjádřit, avšak neučinil tak.

[35.] Navrhovatel dále uvádí, že od počátku měl snahu o revitalizaci zakoupené průmyslové budovy a již před zakoupením nemovitostí zjišťoval podmínky pro své podnikání, které bylo v souladu s územním plánem. To, že navrhovatel měl v úmyslu předmětné nemovitosti užívat pro výrobu v oblasti lehkého průmyslu již v roce 2008, vyplývá z rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení stavebního řízení. Navrhovatel blíže popsal průběh stavebního řízení a uvedl, že neužívání předmětných staveb jako výrobního areálu není způsobeno tím, že by navrhovatel nesplnil jakékoliv zákonné požadavky, jak tvrdí odpůrce, ani odporem občanských sdružení. Důvodem je podle názoru navrhovatele jednoznačně napadená změna ÚPMO. V případě, že by ke změně nedošlo, disponoval by navrhovatel kladnými vyjádřeními příslušných orgánů státní správy. Navrhovatel také učinil nesporným, že s ním bylo vedeno řízení o odstranění nepovolené stavby a zdůraznil, že stavba nebyla dodatečně povolena s odkazem na změnu územního plánu.

[36.] Navrhovatel zpochybnil tvrzení odpůrce, že v průběhu povolování vyplynulo, že projekt navrhovatele směřuje k výstavbě továrny. Tento pojem je v souvislosti s navrhovatelovým záměrem zavádějící. Přitom všechny kapacity výroby byly specifikovány již v záměru a jsou dodrženy již i v projektu, který byl součástí zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., ve kterém se k záměru odpůrce ani Úřad městského obvodu Slezská Ostrava negativně nevyjádřil.

[37.] Cílem navrhovatele nebyla realizace objektu těžkého průmyslu, navrhovatel měl od počátku zájem na rekonstrukci stávajícího objektu 65 m x 20 m o 3 NP. Navrhovatel se též vyjádřil ke tvrzením odpůrce, že realizace navrhovatelova záměru spadala kvůli zamýšlené spalovně do kategorie těžkého průmyslu. Navrhovatel k tomu uvedl, že o výstavbě tohoto středního stacionárního zdroje znečištění ovzduší s možností pálení zbytkových dřevotřískových desek v kombinaci s biomasou bylo uvažováno v rámci zjišťovacího řízení záměru navrhovatele podle zákona 100/2001 Sb. Přitom ani odpůrce, Úřad městského obvodu Slezská Ostrava ani občané se k tomuto nevyjádřili. Přitom byla v rámci tohoto řízení zpracována rozptylová studie řešící vliv tohoto zdroje na ovzduší, na tento zdroj byl zpracován odborný posudek a provoz tohoto zdroje byl povolen Krajským Úřadem Moravskoslezského kraje, odborem životního prostředí. Výkon zamýšleného středního stacionárního zdroje znečištění přitom měl být na spodní hranici pro tyto zdroje znečištění. Zbytkovou dřevotřísku je přitom možno podle nařízení vlády č. 476/2009 Sb. spalovat v místě vzniku ve středním spalovacím zdroji vybaveném automatickým dávkováním paliva a automatickým řízením spalovacího procesu, přičemž se na takové zařízení vztahují podmínky pro velký spalovací zdroj. Navrhovatel podle svého tvrzení všechny podmínky splnil, proto je podle jeho názoru zcela nesprávné tvrzení odpůrce, že se jedná o spalovnu náležející do kategorie těžkého průmyslu.

[38.] Podle názoru navrhovatele lze též pochybovat o tom, že důl Petr Bezruč tvoří významnou dominantu Slezské Ostravy. Pokud ano, šlo by spíše o dominantu negativní.

Podle názoru odpůrce se též nelze odkazovat navrácení městského charakteru danému území, neboť důl Petr Bezruč v dané lokalitě existuje již od r. 1842. Podle názoru odpůrce se nelze nyní v roce 2011 odkazovat na návrat ke stavu před rokem 1842. Podle názoru navrhovatele dále nelze zlikvidovat hodnotu dolu Petr Bezruč jako technické památky. Navrhovatel též poukazuje na to, že výstupy důlních plynů bude třeba zajistit ještě několik desítek let.

[39.] Navrhovatel dále uvádí, že změnou ÚPMO nebyly zasaženy zájmy pouze jeho, ale i dalších vlastníků nemovitostí v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč. Aby odpůrce dosáhl svého cíle přeměnit lokalitu na městskou, musel by zlikvidovat podnikání také některých dalších subjektů, jejichž podnikání též není v souladu se změnou ÚPMO. Navrhovatel dále rekapituluje podmínky funkčního využití regulativu Jádrové území a uvádí, že splnění těchto kritérií bude podle jeho názoru velmi problematické. Urbanistickou studii, kterou odpůrce podpořil své tvrzení o koncepčnosti změny ÚPMO, považuje navrhovatel za zpracovanou účelově až v březnu 2009 v době, kdy se již jednalo o změně ÚPMO.

IV. Ústní jednání

[40.] Navrhovatel sdělil zdejšímu soudu přípisem ze dne 24. 5. 2011 svůj nesouhlas s rozhodnutím ve věci bez jednání. Zdejší soud proto nařídil ústní jednání na den 29. 6. 2011; jednání však bylo později na žádost navrhovatele odročeno na 28. 7. 2011. Jednání byl přítomen osobně navrhovatel a jeho zástupkyně. Za odpůrce byla jednání přítomna na základě substituční plné moci Mgr. Jana Wraniková, advokátka. Účastníci při ústním jednání setrvali na svých návrzích a soudu předložili listinné důkazy.

[41.] Navrhovatel při jednání soudu doložil fotografie předmětné lokality, své nemovitosti a dolu Petr Bezruč. Dále navrhovatel předložil při jednání usnesení Úřadu městského obvodu Slezská Ostrava, Odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. ÚPaSŘ/537/08/Zá, kterým bylo rozhodnuto o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby a z něhož vyplývá, že hlavním důvodem zastavení řízení bylo, že navrhovatel neuvedl během stanovené lhůty předloženou projektovou dokumentaci do souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Dále navrhovatel předložil usnesení Úřadu městského obvodu Slezská Ostrava, Odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 29. 4. 2011, sp. zn. SLE/16043/11/ÚPaSŘ/Zá, kterým byla navrhovateli prodloužena lhůta k odstranění stavby. Navrhovatel též předložil vyjádření DIAMO, státní podnik, ze dne 9. 5. 2007 k umístění stavby na pozemku parc. č. 2396/1 v k. ú. Slezská Ostrava. Navrhovatelem byl též předložen úřední záznam o podání vysvětlení na Obvodním oddělení Policie ČR ze dne 22. 9. 2009, č. j. KRPT-93033 - 1/ČJ - 2009 - 070410, ze kterého vyplývá, že se navrhovateli dostal do rukou Návrh usnesení zastupitelstva Statutárního města Ostravy a to dne 22. 9. 2009, přičemž materiál byl vydán 23. 9. 2009, což si odporuje. Podle uvedeného úředního záznamu se navrhovatel domníval, že ten, kdo vydal uvedený materiál, se dopouští trestné činnosti, jelikož uvádí v omyl jiné osoby nepravdou a může takto ohrozit hlasování o přijetí či nepřijetí návrhu. Dále navrhovatel doložil vyrozumění o zápisu do živnostenského rejstříku ze dne 16. 7. 2010, č. j. ŽÚ/26777 - 10/50 - 2010/SkL, ze kterého vyplývá, že provozování navrhovatelovy živnosti bylo přerušeno od 15. 7. 2010 do 31. 1. 2020. Navrhovatel dále předložil soudu při jednání kupní

smlouvu o koupi budovy bez č. p. či č. e. na pozemku parc. č. 2396/2 a pozemku p. č. 2396/2 v k. ú. Slezská Ostrava uzavřenou mezi ním jako kupujícím a DIAMO, státní podnik jako prodávajícím a smlouvu kupní a o zřízení věcného břemene uzavřenou mezi navrhovatelem jako kupujícím a DIAMO, státní podnik, jako prodávajícím, jejímž předmětem byl prodej pozemku parc. č. 2396/1 v k. ú. Slezská Ostrava navrhovateli.

[42.] Odpůrce při jednání předložil soudu přípis ze dne 15. 6. 2011 adresovaný starostou městského obvodu Slezská Ostrava primátorovi Statutárního města Ostrava. Z tohoto přípisu vyplývá, že navrhovateli byla nabídnuta možnost náhradního umístění jeho záměru, byly mu nabídnuty lokality i objekty, které by mohly sloužit jako náhrada. Navrhovatel však nehodlal ustoupit od svých finančních požadavků na kompenzaci investic, které již do projektu vložil. Navrhovatel byl dále podle obsahu tohoto přípisu ujištěn zástupci městského obvodu o připravenosti hledat řešení smírnou cestou nebo směnou. V přípise se též uvádí, že dne 29. 11. 2010 obdržel stavební úřad žádost navrhovatele o vyjádření k záměru přestavby průmyslového objektu v areálu dolu Petr Bezruč na bytový dům s nízkometrážními byty, na což stavební úřad reagoval sdělením, že v oblasti Jádrového území je možno jako vhodné umístit nájemní bytové domy nad 3. NP s vestavěnou občanskou vybaveností a dále jako přípustné stavby nájemních domů bez občanské vybavenosti. V přípise se dále konstatuje, že městský obvod z uvedených skutečností nabyl dojmu, že navrhovatel hodlá setrvat v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč i přes nové funkční využití jeho nemovitostí jako Jádrové území.

[43.] Zástupkyně navrhovatele též soud informovala, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podaná k Městskému soudu v Praze uvedená v návrhu se týkala sporu o vliv zamýšleného navrhovatelova projektu na životní prostředí.

[44.] Při jednání navrhl navrhovatel soudu provedení důkazu svědeckou výpovědí ostatních subjektů, které podaly námitky proti změně ÚPMO, a to pana P. H., Ing M. Ž., Ing. J. M. Tito svědkci měli soudu poskytnout výpověď o tom, jakou podnikatelskou činnost na svých nemovitostech v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč provozují. Soud však dospěl k závěru, že výpovědi těchto svědků by nepřinesly nic nového, neboť pro soud byla v tomto ohledu dostačující výpověď samotného navrhovatele. Z této výpovědi vyplynulo, že činnost uvedených subjektů není výrobního charakteru, zejména se jedná o skladování. Dále navrhovatel navrhoval provedení důkazu svědeckou výpovědí znalce Ing. L. O. Ani tuto svědeckou výpověď však soud nepřipustil, neboť by sice mohla mít význam pokud by se jednalo o žalobu vedenou u Městského soudu v Praze (srov. bod 43. odůvodnění), pro projednávanou věc však nemohla mít svědecká výpověď Ing. L. O. význam.

V. Ze správního spisu odpůrce

[45.] Napadená změna ÚPMO byla vydána postupem podle ust. § 43 - § 60 stavebního zákona. O pořízení změny ÚPMO rozhodlo zastupitelstvo města Ostravy usnesením ze dne 26. 3. 2008 na základě podnětu Městského obvodu Slezská Ostrava. Ze schváleného a projednaného návrhu zadání změny ÚPMO (na č. l. 81 - 83 správního spisu) vyplývá, že nebylo požadováno zpracování konceptu změny ÚPMO. O návrhu změny ÚPMO pak bylo konáno veřejné projednání v souladu s ust. § 52 stavebního zákona. Veřejné

projednání, vystavení návrhu změny ÚPMO a výzva k uplatnění námitek a připomínek byly oznámeny veřejnou vyhláškou dne 9. 7. 2009 v souladu s ust. § 52 stavebního zákona. Veřejné projednání návrhu změny ÚPMO se konalo dne 24. 8. 2009 na Magistrátu města Ostravy. Dne 18. 8. 2009 a poté znova 21. 8. 2009 byl magistrátu města Ostravy podán přípis od pana P. H. datovaný dnem 6. 8. 2009 a označený jako „Vyjádření ke změně Územního plánu 2007/10“, z něhož vyplývá, že pan H. je vlastníkem blíže specifikovaných nemovitostí v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč a že tyto nemovitosti budou dotčeny navrhovanou změnou ÚPMO. Dále jsou v uvedeném přípisu specifikovány důvody, proč pan H. s navrhovanou změnou ÚPMO nesouhlasí.

[46.] Navrhovatel podal námitky k návrhu změny ÚPMO přípisem ze dne 12. 8. 2009, který byl odpůrci doručen 20. 8. 2009. O těchto námitkách bylo odpůrcem rozhodnuto a toto rozhodnutí je součástí odůvodnění změny ÚPMO.

[47.] Návrh změny ÚPMO byl schválen zastupitelstvem města Ostravy usnesením č. 2371/30 ze dne 23. 9. 2009. Schválená změna ÚPMO byla oznámena veřejnou vyhláškou dne 1. 10. 2009 a nabyla účinnosti dne 16. 10. 2009.

VI. Rozhodnutí v přezkumném řízení podle správního řádu

[48.] Napadená změna ÚPMO byla na základě podnětu ze dne 13. 10. 2009 podaného navrhovatelem podrobena přezkumném řízení podle ust. § 94 a násl. správního řádu. Odpůrce předložil zdejšímu soudu na jeho výzvu rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým bylo přezkumné řízení ukončeno, a sice usnesení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 4. 5. 2011, č. j. MSK 74836/2010. Tímto usnesením (dále jen „usnesení v přezkumném řízení“) bylo rozhodnuto o zastavení přezkumného řízení z důvodů podle ust. § 96 odst. 2 správního řádu s tím, že pochybení, která krajský úřad v přezkumném řízení shledal, jsou svým charakterem vady v postupu stěžovatele a lze je považovat za vady řízení, které nemohly mít vliv na soulad napadené změny ÚPMO s právními předpisy či na její věcnou správnost.

VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Přípustnost návrhu a žalobní legitimace účastníků

[49.] Při posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele vycházel zdejší soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7. 2009., č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ze kterého vyplývají následující závěry: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace 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 ... V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, 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 (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona) ... Může jím být* [navrhovatelem - pozn. NSS]*zásadně jen taková osoba, která má přímý a*

nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám)."

[50.] V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že navrhovatel je vlastníkem pozemků a budovy na jednom z těchto pozemků, které označil v návrhu (srov. bod 1 odůvodnění). Navrhovatel vlastnictví těchto nemovitostí též doložil aktuálním výpisem z katastru nemovitostí. Mezi účastníky řízení též není sporu o tom, že se změna ÚPMO týká těchto nemovitostí navrhovatele, neboť tyto nemovitosti se nachází v území, kde bylo změnou ÚPMO změněno funkční využití ploch z „Lehký průmysl, sklady, drobná výroba" na „Jádrové území". Tato skutečnost vyplývá i z grafické části změny ÚPMO.

[51.] Navrhovatel též tvrdí relevantní dotčení na svých právech, resp. na právu vlastnickém. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou odpůrce, že navrhovatel netvrdí dotčení na vlastnickém právu ale pouze na právu podnikat. Obsah vlastnického práva (tzv. *vlastnická triáda*) je vymezen ust. § 123 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, podle něhož je vlastník v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Pokud tedy vlastník nemovitosti nemůže v důsledku změny územního plánu užívat svou nemovitost k zamýšlenému podnikání, jde o dotčení jedné z obsahových složek vlastnického práva, konkrétně do práva věc užívat (*ius utendi*). Obdobné stanovisko k této problematice Nejvyšší správní soud vyslovil též ve svém rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, dostupném na www.nssoud.cz.

[52.] Nejvyšší správní soud se též zabýval otázkou aktivní věcné legitimace navrhovatele, tedy otázkou zda byl navrhovatel skutečně zkrácen změnou ÚPMO na svých právech (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17). Odpůrce svými tvrzeními, že navrhovatelův záměr, který odpůrce označil jako výstavbu „průmyslové továrny", spadal od počátku do kategorie těžkého průmyslu zpochybnil fakt, zda by vůbec mohl navrhovatel v dané lokalitě uskutečnit svůj záměr ještě v době před přijetím změny ÚPMO. Navrhovatel ve své replice k vyjádření odpůrce tato tvrzení odpůrce zpochybnil.

[53.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani přes výše uvedené v projednávaném případě není dán důvod pochybovat o aktivní věcné legitimaci navrhovatele. Sice nebylo pravomocně rozhodnuto o tom, že stavba nespadá do kategorie lehkého průmyslu, byla však v této věci vydána kladná závazná stanoviska, která navrhovatel předložil soudu, a to kladná závazná stanoviska Magistrátu města Ostravy, Útvaru hlavního architekta (závazné stanovisko ze dne 2. 3. 2007, sp. zn. ÚHA/1539/2007/Son, závazné stanovisko ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. ÚHA/6357/2007/Gav, závazné stanovisko ze dne 12. 11. 2007 sp. zn. ÚHA/7508/2007/Gav a závazné stanovisko ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. ÚHA/2967/09HOR). Z těchto stanovisek naopak vyplývá, že navrhovatelův projekt je v souladu s regulativem Lehký průmysl, sklady, drobná výroba, neboť tato stanoviska konstatují, že navrhovatelův výrobní areál je v ploše s touto funkcí v kategorii

„vhodné“. V případném stavebním řízení by stavební úřad rozhodoval na základě těchto závazných stanovisek (srov. ust. § 149 správního řádu ve spojení s ust. § 4 stavebního zákona).

[54.] Pasivně legitimována je v řízení o zrušení územního plánu obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009. č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné z www.nssoud.cz). V projednávaném případě byla změna ÚPMO vydána zastupitelstvem města Ostravy, pasivně legitimováno je tedy statutární město Ostrava.

Petit návrhu na zrušení změny ÚPMO

[55.] Navrhovatel se petitem svého návrhu domáhá zrušení celé změny ÚPMO. Odpůrce namítá, že návrh je v uvedeném rozsahu nedůvodný, neboť změna ÚPMO se týká celkem tří různých lokalit a navrhovatel přitom napadá změnu ÚPMO pouze v části týkající se katastrálního území Slezská Ostrava. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto široká formulace petitu návrhu sama o sobě nebrání věcnému projednání návrhu. V případě, že by Nejvyšší správní soud dospěl při věcném posuzování návrhu k závěru, že nejsou dány podmínky pro zrušení změny ÚPMO v rozsahu požadovaném navrhovatelem, nic by mu nebránilo rozhodnout pouze o zrušení části změny ÚPMO. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40, publikovaný po č. 1462/2008 Sb.NSS, dostupný na www.nssoud.cz.)

Věcné posouzení návrhu

[56.] Nejvyšší správní soud při přezkumu opatření obecné povahy postupuje zejména podle algoritmu přezkumu popsaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS a dostupném na www.nssoud.cz. Uvedený algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní - dále jen „s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

[57.] Při přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy dále Nejvyšší správní soud vycházel zejména z námitek navrhovatele, neboť přezkum opatření obecné povahy je z povahy věci obsahově předurčen především procesní aktivitou účastníků řízení. Na tom nic nemění ani to, že Nejvyšší správní soud není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán důvody návrhu. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 6 Ao 1/2009 - 98, dostupný na www.nssoud.cz nebo nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09, dostupný na http://nalus.usoud.cz.)

[58.] V projednávané věci nemá zdejší soud žádnou pochybnost o tom, že napadená změna ÚPMO byla vydána zastupitelstvem města Ostravy v mezích jeho pravomoci a působnosti. Ani navrhovatel tuto skutečnost nijak nezpochybnil. Proto zdejší soud přistoupil přímo k třetímu kroku výše uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

Zákonnost procesu vydání změny ÚPMO

[59.] Podle námitek navrhovatele došlo v procesu vydání změny ÚPMO k pochybení, neboť nebylo rozhodnuto o včasné námitce pana P. H. Zdejší soud ze spisu odpůrce (srov. bod 45 odůvodnění) zjistil, že odpůrci byl skutečně ve lhůtě pro podávání námitek doručen přípis pana H. ze dne 6. 8. 2009. Není vyloučeno, že tento přípis je po obsahové stránce námitkou, se kterou byl odpůrce povinen se vypořádat v odůvodnění změny ÚPMO. Zdejší soud však tuto otázku neřešil, neboť dospěl k závěru, že uvedená námitka navrhovatele není v projednávané věci přípustná. Podle názoru zdejšího soudu je totiž třeba vycházet z toho, že navrhovatel není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat *actio popularis* - přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tedy nemohou založit námitky týkající se porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla vlastní právní sféry navrhovatele. (Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné z www.nssoud.cz.) Případné pochybení odpůrce spočívající v nerozhodnutí o námitce pana H. nemohlo mít žádný dopad do právní sféry navrhovatele. Pro úplnost zdejší soud uvádí, že o námitkách podaných samotným navrhovatelem naopak odpůrce rozhodnul a toto rozhodnutí je součástí odůvodnění změny ÚPMO (srov. bod 46 odůvodnění).

[60.] Navrhovatel též namítal, že již přede dnem zasedání zastupitelstva, na kterém se rozhodovalo o schválení napadené změny ÚPMO, byl připraven materiál hovořící o napadené změně ÚPMO, což lze podle názoru navrhovatele považovat za důkaz o „nekalých praktikách“ zastupitelstva a „odebrání prostoru svobodného rozhodnutí“ zastupitelům, kteří měli zájem věc řešit. Z kopie navrhovatelova podnětu k zahájení přezkumného řízení ze dne 13. 10. 2009 zdejší soud zjistil, že navrhovatel uvedené skutečnosti namítal též v tomto podnětu. Zdejší soud dále zjistil z usnesení krajského úřadu v přezkumném řízení, že krajský úřad se těmito námitkami navrhovatele zabýval a dospěl k závěru, že uvedené tvrzení navrhovatele je zcela liché, jelikož materiál pro jednání zastupitelstva je připravován předem a projednáván příslušnými orgány obce. Ani Nejvyšší správní soud nespatřuje v tomto postupu odpůrce porušení zákona a nepokládá jej za nestandardní. Má-li o vydání územního plánu či změny územního plánu rozhodovat kolegiální orgán, jakým zastupitelstvo obce zajisté je, lze si jen těžko představit, že by před zasedáním zastupitelstva nebyl zpracován návrh, o kterém má zastupitelstvo rozhodnout, zda jej schvaluje či nikoliv. Není též zřejmé, proč by existence zpracovaného návrhu před jednáním zastupitelstva měla bránit některým členům zastupitelstva, aby vyjádřili svůj nesouhlas s podobou projednávaného návrhu, případně hlasovali proti jeho schválení. Uvedené námitky navrhovatele tedy shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými.

Odůvodnění změny ÚPMO a její soulad se zákonem

[61.] Navrhovatel uplatnil námitky, které současně směřují k nedostatečnému odůvodnění změny ÚPMO i k rozporu změny ÚPMO se zákonem. Nejvyšší správní soud se tedy těmito vzájemně souvisejícími námitkami navrhovatele zabýval jako celkem, aniž by je rozlišil na námitky směřující k nedostatkům v odůvodnění změny ÚPMO, které by jinak bylo možno zařadit do třetího bodu algoritmu přezkumu (zákonnost procesu vydání změny ÚPMO), a na námitky směřující čistě k rozporu změny ÚPMO se zákonem (čtvrtý bod algoritmu přezkumu).

[62.] Nejvyšší správní soud předesílá, že při posuzování nedostatků napadené změny ÚPMO vycházel z předpokladu, že případné nezákonnosti opatření obecné povahy je vždy třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, dostupný na www.nssoud.cz.) Dále Nejvyšší správní soud vycházel ze závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze kterého se podává:„*V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou.*“

[63.] Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, které je obsaženo pod bodem 3 odůvodnění změny ÚPMO, je samo o sobě třeba považovat za nedostatečné, neboť jde v podstatě o pouhé konstatování, že změna ÚPMO je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Jak však vyplývá i z výše citované judikatury, je třeba na změnu ÚPMO pohlížet jako na celek. Bylo by také přepjatým formalismem vyžadovat, aby územní plán či jeho změna pokaždé obsahoval vyhodnocení souladu se všemi cíli a úkoly územního plánování uvedenými v ust. § 18 a 19 stavebního zákona, zejména pokud jde pouze o změnu územního plánu, která z povahy věci řeší právě dílčí otázky regulace území. Je totiž třeba vycházet z toho, že obecná ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona platí prakticky pro celou Část třetí stavebního zákona a tím i pro různé nástroje územního plánování (srov. Hlavu III Části třetí stavebního zákona). Přitom z povahy věci je třeba rozlišovat mezi tím, jaké cíle a úkoly má plnit např. politika územního rozvoje, která určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech (srov. ust. § 31 odst. 1 stavebního zákona), a jaké cíle a úkoly plní např. právě změna územního plánu, když uzemní plán jako celek se vztahuje k území obce (srov. ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona) a dílčí změna územního plánu řeší zpravidla jen části tohoto území.

[64.] I v takovém případě by však odůvodnění změny územního plánu mělo obsahovat alespoň stručné zhodnocení ozřejmující, které cíle a úkoly územního plánování řeší. Není-li takové zhodnocení obsaženo v té části odůvodnění změny územního plánu, která je mu vyhrazena a kterou odůvodnění musí povinně obsahovat (srov. Přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti – dále jen „vyhláška č.

500/2006 Sb.“), je třeba na územní plán pohlížet jako na celek zvážit, zda obsahově obdobné zhodnocení nevyplývá z jiných částí odůvodnění. Tento názor šestého senátu není v žádném směru v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, na který odkazuje navrhovatel a ze kterého se podává, že *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.*

[65.] V projednávané věci odůvodnění změny ÚPMO pod bodem 7 uvádí, že *„řešení reaguje na skutečnost, že areál bývalého dolu Petr Bezruč přestal být používán k jeho původnímu účelu, tj. důlní činnosti, a využití pozemků pro lehký průmysl je z pohledu urbanismu v lokalitě, která patří mezi nejvýznamnější pohledové dominanty města a které tvoří obraz města, urbanistickou závadou. Z tohoto důvodu je navržena změna územního plánu, která má této lokalitě navrátit její městský charakter a význam centrální části významného městského obvodu. Řešení sleduje takové funkční a prostorové uspořádání ploch, které při optimálním využití území respektuje rozvojové záměry města i dalších subjektů a zároveň chrání hodnoty území, zejména v oblasti životního prostředí.“* Z grafické části změny ÚPMO je pak zřejmé, že areál bývalého dolu Petr Bezruč s původním funkčním využití ploch Lehký průmysl, sklady a drobná výroba se nachází v oblasti obklopené plochami určenými k bydlení a plochami zeleně. I když je odůvodnění změny ÚPMO poměrně strohé, důvody, které vedly odpůrce k přijetí změny ÚPMO, a cíle, k nimž směřovalo odpůrcem přijaté řešení, jsou z něj seznatelné. Území řešené změnou ÚPMO je též poměrně malé a specifické (jde o oblast bývalého uhelného dolu) a konkrétní poměry v tomto území jsou tak i přes poměrně skoupé odůvodnění přijaté změny ÚPMO dobře patrné. Za této situace lze i ze stručného odůvodnění napadené změny ÚPMO usuzovat na to, které z cílů a úkolů územního plánování (srov. § 18 a § 19 stavebního zákona) napadená změna ÚPMO realizovala, a je tedy i možné eventuálně přezkoumat její soulad s cíli a úkoly územního plánování. Nejvyšší správní soud si je plně vědom důležité role odůvodnění územních plánů a též obecných kategorických požadavků právních předpisů na náležitosti odůvodnění územních plánů (srov. zejména § 173, § 172, § 68 odst. 3 správního řádu, § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a Přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Přesto však v projednávaném případě nepovažuje namítané nedostatky odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování za tak zásadní, že by způsobovaly nepřezkoumatelnost napadené změny ÚPMO a bylo pro ně třeba přistoupit ke zrušení napadené změny ÚPMO.

[66.] K nedostatečnému zhodnocení souladu napadené změny ÚPMO s cíli územního plánování se též vztahuje námitka navrhovatele, že změna ÚPMO neodůvodňuje splnění povinnosti koordinovat veřejné a soukromé zájmy v území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů v území (ust. § 18 odst.3 stavebního zákona). Navrhovatel tuto námitku vztáhnul zejména k tomu, že podle jeho názoru byl pominut veřejný zájem na zaměstnanosti a opomenuta snaha navrhovatele vytvořit nová pracovní místa. Nejvyšší správní soud konstatuje, že by bylo přepjatým formalismem požadovat po odpůrci, aby v odůvodnění změny územního plánu výslovně vyjmenoval, které veřejné zájmy a které soukromé zájmy koordinovala změna ÚPMO a jak. Ke koordinaci soukromých a veřejných zájmů obsahuje proces tvorby územního plánu celou řadu právních nástrojů

(zejména stanoviska dotčených orgánů, povinnost projednání s dotčenými orgány, možnost uplatnit námitky a připomínky a povinnost tvůrce územního plánu se s těmito kvalifikovanými „podněty“ reprezentujícími veřejné a soukromé zájmy vypořádat, resp. je právem stanoveným způsobem zohlednit v procesu tvorby územního plánu). Tyto právní nástroje zaručující koordinaci soukromých a veřejných zájmů v území byly v procesu tvorby napadené změny ÚPMO respektovány a přijaté řešení je výsledkem synergie mezi těmito nástroji. Použití těchto jednotlivých právních nástrojů zajišťujících koordinaci soukromých a veřejných zájmů je v odůvodnění změny ÚPMO blíže popsáno a odůvodnění změny se jimi zabývá. Přijaté řešení samo o sobě představuje konkretizaci veřejných zájmů vážených v procesu tvorby změny ÚPMO. Je třeba si též uvědomit, že tvorba územního plánu je také politickým rozhodováním samosprávy na daném území o tom, kterým z mnoha v úvahu přicházejících způsobů bude nastolena rovnováha mezi zájmy vlastníků dotčených pozemků a veřejným zájmem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40 a publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, dostupný z www.nssoud.cz). Proto pokud nejsou některé veřejné zájmy (např. právě veřejný zájem na zvýšení zaměstnanosti) chráněny v procesu územního plánování některým ze specifických právních nástrojů stavebního zákona (zejména povinností projednání s dotčenými orgány a získáním jejich stanovisek), je na politickém rozhodnutí samosprávy, do jaké míry je zváží a zohlední při tvorbě změn územního plánu. Nelze tedy paušálně vyžadovat po změně územního plánu, aby vždy provedla koordinaci a konkretizaci všech veřejných zájmů, které jsou pro dané území myslitelné. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že uvedená námitka navrhovatele není důvodná.

[67.] Pro úplnost zdejší soud poznamenává, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 2/2009 - 86, na které navrhovatel odkazuje v souvislosti s nedostatky odůvodnění souladu změny ÚPMO s cíli a úkoly územního plánování, neexistuje. Ve věci vedené pod navrhovatelem uvedenou spisovou značkou byl vydán pouze rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, který se však nijak nezabývá problematikou odůvodnění souladu územních plánů s cíli a úkoly územního plánování.

[68.] Navrhovatel dále namítal, že napadená změna ÚPMO se nezabývá dopady umožnění jiného typu výstavby v dotčené lokalitě, nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území a hospodářský rozvoj. V prvé řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že všechny tyto námitky navrhovatele jsou velmi obecné. Navrhovatel neuvedl, proč má za to, že změna ÚPMO by se měla blíže zabývat dopady nového typu výstavby v dotčené lokalitě, příp. jaké jiné dopady, než předpokládané změnou ÚPMO (tedy navrácení charakteru centrální části města dotčenému místu, ochrana životního prostředí v dotčeném místě) by měla napadená změna ÚPMO mít. S ohledem na to, že odůvodnění změny ÚPMO předpokládané dopady změny (i když opět stroze) řeší, není tato námitka navrhovatele případná. Pokud jde o námitku navrhovatele opírající se o nevytvoření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, má zdejší soud opět za to, že jde o námitku nedůvodnou. Odůvodnění změny ÚPMO obsahuje v bodě 8 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, ze kterého vyplývá, že změna ÚPMO nemá vliv na udržitelný rozvoj území, jelikož se týká zastavěných nebo zastavitelných ploch a pozemků na, kterých se nevyskytují významné hodnoty z hlediska ochrany přírody a krajiny. Též stanovisko Odboru ochrany životního prostředí Magistrátu města Ostravy ke změně ÚPMO jako

dotčeného orgánu je kladné. Ani další obecná námitka navrhovatele směřující k nevytvoření předpokladů pro hospodářský rozvoj území není důvodná. Z Regulativů funkčního a prostorového uspořádání území, které předložil soudu odpůrce, vyplývá, že nové funkční využití ploch Jádrové území stanovené pro dotčenou oblast změnou ÚPMO nebrání plošně všem hospodářským aktivitám, ale pouze modifikuje možnosti hospodářských aktivit a hospodářského rozvoje tak, aby odpovídaly charakteru centrálního území města. Předpoklady pro hospodářský rozvoj dané lokality tedy změnou ÚPMO nastaveny byly.

[69.] Rovněž se nelze ztotožnit s námitkou navrhovatele, že se změna ÚPMO nezabývá současným způsobem využívání území, neboť odůvodnění změny ÚPMO dosavadní způsob využívání hodnotí (srov. bod 7 a úvodní část odůvodnění změny ÚPMO) a shledává jej problematickým. I zde sice platí, že odůvodnění změny ÚPMO je poměrně lakonické, avšak nelze jej považovat za tak nedostatečné, aby to odůvodňovalo potřebu jeho zrušení.

[70.] Totéž platí ze stejných důvodů i pro námitku navrhovatele, že v rozporu s ust. § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona změny v území neberou zřetel na současný stav a způsob využívání území, který je bezproblémově realizován od 90. let, aniž by tato skutečnost byla v odůvodnění vysvětlena.

[71.] Ani námitku navrhovatele, že odůvodnění změny ÚPMO bez bližšího zdůvodnění konstatuje, že změna ÚPMO neovlivní celkovou koncepci územního plánu města Ostravy, nepovažuje zdejší soud za důvodnou. Již ze samotné grafické části změny ÚPMO a z popisu urbanistické koncepce v bodě c) textové části změny ÚPMO je zřejmé, že změna ÚPMO se týká tří izolovaných a ve srovnání s územím města Ostravy poměrně malých lokalit. Opět tedy nemůže jít o tak zásadní pochybení, že by vyžadovalo zrušení napadené změny ÚPMO. Nadto zdejšímu soudu není zřejmé, jak by vůbec mohla být dotčena právní sféra navrhovatele tímto víceméně technickým konstatováním.

[72.] Navrhovatel nijak nekonkretizoval, jak měla být porušena podmínka vytváření koncepce rozvoje území včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území (ust. § 19 odst.1 stavebního zákona). Tuto námitku tedy nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou.

[73.] Navrhovatel dále namítal, že takto nekoncepční změna územního plánu byla přijata v důsledku toho, že odpůrce v rozporu s ust. § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona řádně neposoudil potřebu změn v území a veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínos a rizika související s jejich povedením. S touto námitkou navrhovatele obsahově souvisí námitka, že změna územního plánu v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč je nelogická, neboť předpokládá nové funkční využití pozemků v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč v rámci regulativu Jádrové území výstavbu pro bydlení, která není v dané lokalitě možná kvůli velkému množství stavebních uzávěr z důvodu odvětrání důlních plynů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z odůvodnění změny ÚPMO, byť je stručné, je seznatelná úvaha odpůrce o potřebě změn v území a o jejich předpokládaných přínosech (zejména navrácení charakteru centrální části města dotčenému místu, ochrana životního prostředí v dotčeném místě). Nejvyššímu správnímu soudu však v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo

jeho části nepřísluší přezkoumávat vhodnost funkčního využití ploch stanoveného změnou ÚPMO (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tak již není oprávněn hodnotit vhodnost výsledku uvedené úvahy odpůrce o potřebě změn v území a jejich přínosech, kterým je právě nové stanovení funkčního využití ploch v předmětné lokalitě. Uvedené námitky navrhovatele proto nejsou důvodné. Z obdobných důvodů není pro rozhodování Nejvyššího správního soudu v projednávané věci ani relevantní tvrzení navrhovatele, že odpůrcem zpracovaná urbanistická studie byla zpracována účelově. Pro rozhodování Nejvyššího správního soudu též není vyzněné, jak dlouho před vydáním změny ÚPMO odpůrce zamýšlel revitalizovat území bývalého dolu Petr Bezruč.

[74.] Není důvodná ani námitka navrhovatele, že změna ÚPMO v rozporu s ust. § 19 odst. 1 písm. h) stavebního zákona nestanoví podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn, které mají spočívat v dotčení podnikatelských aktivit navrhovatele a rozvoje jeho podniku, rozvoje všech ostatních podnikatelských subjektů v daném území provozujících lehký průmysl a úbytku pracovních příležitostí. Jak již bylo řečeno výše (srov. bod 63 odůvodnění), není možné vyžadovat, aby dílčí změna územního plánu řešila všechny cíle a úkoly územního plánování tak, jak je stanoví ust. § 18 a § 19 stavebního zákona. Navrhovatel ani nijak nedoložil, proč se domnívá, že omezením jeho podnikatelských aktivit či aktivit ostatních subjektů podnikajících v oblasti dolu Petr Bezruč by mělo způsobit ve svém důsledku náhlou hospodářskou změnu dosahující takové závažnosti a rozsahu, že by měly být její důsledky řešeny územním plánem. Územní plán pak není nástrojem, který by měl kompenzovat hospodářské důsledky pro jednotlivé vlastníky, které s sebou přináší omezení jejich vlastnického práva (resp. zde omezení možnosti rozšiřování stávajících podnikatelských aktivit) změnou funkčního využití ploch. Navrhovatel zde nesprávně zaměňuje odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn s poskytováním náhrad za změny v území jednotlivým dotčeným vlastníkům. K poskytování náhrad za změny v území se Nejvyšší správní soud vyjádřil nejaktuálněji v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupném z www.nssoud.cz, kterým bylo sjednoceno dosavadní stanovisko Nejvyššího správního soudu. V tomto rozhodnutí se uvádí, že „*... v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny) ....*“ Je tedy zřejmé, že změna ÚPMO nemohla a ani neměla řešit kompenzaci hospodářských důsledků, které bude mít změna ÚPMO pro jednotlivé vlastníky v regulovaném území. Uvedené námitky navrhovatele tedy nejsou důvodné.

[75.] Navrhovatel také namítal rozpor změny ÚPMO s ust. § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona spočívající v tom, že změny v území budou mít nemalý dopad na rozpočet města Ostravy, jelikož bude třeba nahradit škody vzniklé na hospodářských

výsledcích a podnikání navrhovatele a dalších subjektů z okolí. Tato námitka je rovněž nedůvodná, neboť (jak již bylo zdůvodněno výše) kompenzace jednotlivým vlastníkům za změny v území nemohou být řešeny v procesu tvorby územního plánu a není tedy ani možné v procesu tvorby územního plánu odhadovat jejich dopady na veřejné rozpočty.

Proporcionalita změny ÚPMO

[76.] Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

[77.] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou navrhovatele, že přijatou změnou ÚPMO nebyly zasaženy pouze jeho zájmy, ale také dalších vlastníků nemovitostí v oblasti bývalého dolu Petr Bezruč, jejichž podnikání je podle názoru navrhovatele změnou ÚPMO likvidováno. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato námitka navrhovatele není důvodná, neboť navrhovatel může v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části namítat pouze dotčení své právní sféry nikoliv právní sféry jiných subjektů (srov. též bod 59 odůvodnění).

[78.] Cílem sledovaným změnou ÚPMO bylo (jak vyplývá z odůvodnění změny ÚPMO) je zejména navrácení městského charakteru centrální části městského obvodu Slezská Ostrava v reakci na to, že důl Petr Bezruč přestal být využíván k důlní činnosti, a také ochrana hodnot města zejména v oblasti životního prostředí (srov. bod 65 odůvodnění). Přitom je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že řešení přijaté změnou ÚPMO lze považovat za řešení umožňující dosažení těchto cílů a jedná se o cíle legitimní a potřebné z pohledu dalšího vývoje města Ostravy, resp. městského obvodu Slezská Ostrava. Změna ÚPMO v podobě, v jaké byla přijata umožňuje dosažení těchto cílů a je vhodným legislativním prostředkem k tomuto účelu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu není také možné dosáhnout požadovaných cílů v projednávaném případě jinak než právě využitím nástrojů územního plánování, jiný vhodnější či šetrnější nástroj, kterým by bylo možno vytčených cílů dosáhnout podle názoru Nejvyššího správního soudu není v projednávaném případě použitelný.

[79.] Při zvažování proporcionality přijatého řešení je třeba vyhodnotit též závažnost zásahu do právní sféry navrhovatele, který byl touto změnou ÚPMO způsoben. Navrhovatel uvádí, že změna ÚPMO měla směřovat k likvidaci jeho podnikatelských aktivit a že nebyl brán ohled na vlastníky pozemků, kteří provozují v dané lokalitě lehký průmysl. Navrhovatel dále namítá, že omezení vlastnického práva navrhovatele přesahuje spravedlivou míru, neboť navrhovatel nemůže v důsledku změny ÚPMO realizovat záměr, pro který vlastnické právo nabyl. Podle navrhovatele nelze odůvodňovat přijaté řešení návratem k historickému charakteru městského obvodu dané lokality, neboť důl Petr Bezruč existuje v uvedené lokalitě již od roku 1842. Navrhovatel též poukázal na to, že

problematický stav životního prostředí není problémem pouze Ostravy ale celého Moravskoslezského kraje.

[80.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepovažuje zásah do právní sféry navrhovatele za zásah přesahující spravedlivou míru. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval výše (bod 65 odůvodnění), je z grafické části odůvodnění změny ÚPMO zřejmé že areál bývalého dolu Petr Bezruč s původním funkčním využití ploch Lehký průmysl, sklady a drobná výroba se nachází v oblasti obklopené plochami určenými k bydlení a plochami zeleně. Je také nesporné, že areál dolu Petr Bezruč přestal být využíván k důlní činnosti. Také z fotografie předložené navrhovatelem je zřejmě, že v současné době již oblast bývalého dolu Petr Bezruč zasahuje do centra městského obvodu. Z objektivního hlediska tedy nelze považovat za nespravedlivé, pokud bylo změnou ÚPMO změněno funkční využití ploch v areálu bývalého dolu Petr Bezruč tak, aby odpovídalo aktuální situaci v území. Z nákresu předloženého odpůrcem a též z vyjádření odpůrce k návrhu navíc vyplývá, že většinou vlastníků v dané lokalitě je změna ÚPMO akceptována (nepodali proti ní námitky, případně podali připomínky souhlasného charakteru). Je také třeba přihlédnout k tomu, že ač navrhovatel nemůže v důsledku změny ÚPMO užívat své nemovitosti způsobem, který zamýšlel, není nové funkční využití nemovitostí stanovené změnou ÚPMO natolik omezující, že by zcela zabránilo zastavitelnosti pozemků a tím výrazně snížilo jejich hodnotu a potencionální využitelnost pro navrhovatele. Navrhovatel má možnost nemovitosti využít jiným způsobem. To také zřejmě navrhovatel zamýšlel, jak vyplývá z přípisu starosty městského obvodu Slezská Ostrava ze dne 15. 6. 2011, kde je uvedeno, že navrhovatel zjišťoval stanovisko stavebního úřadu na bytový dům s nízkometrážními byty. Další skutečností, k níž Nejvyšší správní soud v této souvislosti přihlédnul je, že navrhovatel o své vůli nevyužil nabídek Úřadu městského obvodu Slezská Ostrava na přemístění svých podnikatelských aktivit do jiných lokalit. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy bylo zároveň splněno také kritérium minimalizace zásahu do právní sféry navrhovatele. S ohledem na výše uvedené nepovažuje Nejvyšší správní soud změnu ÚPMO za zásah do vlastnického práva navrhovatele přesahující spravedlivou míru.

[81.] Nejvyššímu správnímu soudu se nejeví jako důvodná ani námitka navrhovatele, že změna ÚPMO měla směřovat k likvidaci jeho podnikatelských aktivit. Změna ÚPMO je odůvodněna objektivními důvody a aktuální situací v území. Není tedy zřejmé, proč by se mělo jednat o změnu směřující cíleně k likvidaci podnikatelských aktivit navrhovatele. Přijatá změna ÚPMO tedy není dle názoru Nejvyššího správního soudu ani projevem libovůle či diskriminace navrhovatele. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je v projednávané věci podstatná stávající situace a stávající vývoj v území, nikoliv to, že oblast byla historicky využívána jako důl již od roku 1842.

[82.] Zde považuje Nevyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že změna ÚPMO v žádném případě s sebou nenese likvidaci hodnoty dolu Petr Bezruč jako technické památky; tato navrhovatelova námitka je tedy nepřípadná. Stejně tak je nepřípadná námitka navrhovatele, že cílem změny ÚPMO je „návrat“ stavu oblasti dolu Petr Bezruč do doby před r. 1842, kdy začala být oblast využívána k těžbě, neboť je zjevné, že změna ÚPMO reaguje na aktuální situaci, kdy již k těžbě uhlí není důl Petr Bezruč využíván.

[83.] Pokud navrhovatel zpochybňuje přiměřenost zásahu s ohledem na celkově katastrofální stav životního v celém Moravskoslezském kraji, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že tato námitka navrhovatele není relevantní. Podle názoru Nejvyššího správního soudu právě v případech, kdy není stav životního prostředí v řešeném území dobrý, je namístě, aby orgány územního plánování k tomuto faktu přihlédly a územní plán, příp. jeho změny tomuto stavu přizpůsobily. Rozhodně nelze dát za pravdu argumentaci navrhovatele směřující k úvaze, že není-li stav životního prostředí dobrý v celém kraji, není třeba jej natolik chránit změnou ÚPMO. Námitka navrhovatele, že odpůrce nekonkretizoval, v jaké složce životního prostředí se navrhovatelem zamýšlený záměr tak výrazně podílí na znečištění životního prostředí, není podle názoru Nejvyššího správního soudu případná, neboť odpůrce ve svém vyjádření konkretizoval negativní tyto účinky zejména ve vztahu k ochraně ovzduší a k jednání též doložil grafické znázornění průměrných ročních koncentrací znečišťujících látek v ovzduší na území města Ostravy, ze kterého vyplývá, že na území Slezské Ostravy jsou koncentrace těchto znečišťujících látek vysoké.

[84.] Navrhovatel též zpochybňuje, že důl Petr Bezruč je dominantou Slezské Ostravy a pokud ano, jde podle jeho mínění o dominantu negativní. Hodnocení těchto aspektů však nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v procesu rozhodování o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud nemůže při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy v žádném případě fakticky přebírat kompetence správních orgánů a nahrazovat jejich činnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 7/2010 - 73 ze dne 19. 1. 2011). Přitom je plně v kompetenci odpůrce, aby z urbanistického hlediska vyhodnotil význam dolu Petr Bezruč a stanovil urbanistickou koncepci a rozvojové záměry, podle nichž bude probíhat jeho případná revitalizace či další budoucí využití areálu.

[85.] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že následek změny ÚPMO (omezení navrhovatele v jeho vlastnickém právu v tom směru, že nemůže realizovat zamýšlený projekt) je úměrný sledovaným cílům (srov. bod 78 odůvodnění).

[86.] Na okraj Nejvyšší správní soud též podotýká, že navrhovatel byl o tom, že změna ÚPMO se připravuje, odpůrcem výslovně informován již 7. 5. 2010 ve stanovisku Magistrátu města Ostravy, odboru hlavního architekta ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. ÚHA/2967/09/HOR, kde bylo navrhovateli v rámci vydání kladného koordinovaného stanoviska sděleno, že je pro dané území pořizována změna ÚPMO, kterou má dojít ke změně funkčního využití ploch na Jádrové území. Pro posouzení návrhu na zrušení změny ÚPMO též není relevantní, zda a proč se odpůrce nevyjádřil ve zjišťovacím řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. Navrhovatel měl možnost se o tom, že je zamýšlena změna ÚPMO dovědět též jinými způsoby, zejména prostřednictvím veřejné vyhlášky Magistrátu města Ostravy, Útvaru hlavního architekta ze dne 21. 7. 2008 o projednání návrhu zadání změny ÚPMO, kterou byla veřejnost informována o možnosti nahlédnout do návrhu zadání změny ÚPMO.

[87.] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětná právní regulace je svým rozsahem a formou přiměřená, neboť změna ÚPMO nijak nadmíru nezasahuje právní sféru navrhovatele, svojí povahou není diskriminační, není rovněž aktem

libovůle a nelze ji nikterak označit ani za extrémně věcně nesprávnou. Není zde tedy dán žádný důvod pro její zrušení v rámci pátého bodu algoritmu. Případné poskytnutí náhrady podle ustanovení § 102 stavebního zákona potom může být věcí samostatného řízení.

Závěr a náhrada nákladů řízení

[88.] Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadené opatření obecné povahy bylo shledáno zákonným ze všech v úvahu přicházejících hledisek, návrh na jeho zrušení proto podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný zamítl.

[89.] Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. července 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu