

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.,** se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, IČ: 49356089, zastoupen JUDr. Ing. Janem Vychem, advokátem, se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, proti odpůrci: **Obec Rybitví,** se sídlem Školní 180, Rybitví, IČ: 00274194, zastoupena Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Rybitví, schváleného usnesením č. 5 Zastupitelstva obce Rybitví na zasedání dne 26. 4. 2010,

takto:

I. V opatření obecné povahy – územní plán obce Rybitví – schváleném usnesením č. 5 Zastupitelstva obce Rybitví na zasedání dne 26. 4. 2010

1. se v textové části územního plánu v části „3 urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“ zrušuje text:

„P1-přestavbová plocha „spalovna“
rozloha: 2,9045 ha
využití plochy: plochy technické infrastruktury- se specifickým využitím
lokalizace plochy: J část katastru obce, prostor areálu bývalé spalovny odpadů
specifické podmínky:

- dopravní napojení je možné ze stávající obslužné komunikace
- v severní části lokality nutno respektovat ochranné pásmo lesa
- nutno respektovat funkční využití, které je pro tuto plochu individuelně stanoveno (viz kap. 6)

k. ú. Rybitví-plochy územních rezerv“,

2. se v textové části územního plánu v části „6 stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu“ v oddíle „10 TX – plochy technické infrastruktury – se specifickým využitím“ v jeho odstavci „B – funkční využití:“ zrušuje text:

„1) plochy technické infrastruktury mimo jakékoli činnosti s veškerými odpady, s výjimkou činností souvisejících s likvidací a čištění odpadních vod“,

3. se v grafické části územního plánu zrušuje vyznačení plochy P1 zařazené do kategorie TX,

to vše dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se domáhá svým návrhem ze dne 20. 7. 2011 zrušení opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán obce Rybitví ze dne 26. 4. 2010, a to v části vymezení plochy „P1-přestavbová plocha spalovna“ (část 3) a v části využití plochy technické infrastruktury mimo jakékoli činnosti s veškerými odpady, s výjimkou činností souvisejících s likvidací a čištění odpadních vod (část 6, oddíl 10 TX – plochy technické infrastruktury se specifickým využitím, odstavec B).

Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků a staveb v k.ú. Rybitví, a to pozemků parc. č. st. 703, st. 704, st. 709, 822/7 a budov bez č.p. (průmyslových objektů) na pozemcích parc. č. st. 703, st. 704 a st. 709 a že tyto nemovitosti nabyl na základě smlouvy kupní a o zřízení věcného břemene ze dne 29. 3. 2006 s právními účinky vkladu ke dni 11. 5. 2006. V době nabytí uvedených nemovitostí nebyl v obci Rybitví územní plán, ani nebyl znám jeho návrh či koncept. Popsané nemovitosti představují areál spalovny nebezpečných odpadů, která v době akvizice nebyla v provozu a není v provozu ani v současné době, jakkoli její výstavba a užívání byly řádně povoleny příslušnými orgány. Nakládání s odpady (nejen v předmětných nemovitostech) je jeho hlavní podnikatelskou činností a proto dlouhodobě usiluje o obnovení provozu uvedené spalovny po její rekonstrukci a vybavení technologií splňující nejvyšší standardy ochrany životního prostředí. Územní plán obce Rybitví ze dne 26. 4. 2010 však řadí nemovitosti v jeho vlastnictví do lokality označené „P1-přestavbová plocha spalovna“, která je co do svého využití určena jako funkční plocha „TX-plochy technické infrastruktury se specifickým využitím“. Toto specifické využití je v části 6 územního plánu charakterizováno slovy „plochy technické infrastruktury mimo jakékoli činnosti s veškerými odpady, s výjimkou činností souvisejících s likvidací a čištění odpadních vod“.

Navrhovatel namítl, že územní plán obce Rybitví pojmově zcela vylučuje budoucí provozování spalovny odpadů, neboť znemožňuje v lokalitě P1 jakkoli nakládat s odpady. Tím ovšem dochází ke krácení jeho práv, konkrétně práva užívat nemovitosti ve svém vlastnictví k podnikatelské činnosti. Proto také podal v řízení o schválení územního plánu námitku, kterou tento zásah a jeho nepřiměřenost zpochybnil. Vymezení a určení způsobu využití lokality P1 je v rozporu se zákonem, protože po materiální stránce nevyhovuje kriteriím vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů a proporcionality stanoveným v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Současně je však v rozporu i se Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje.

Pokud jde kriterium vhodnosti, územní plán neumožňuje dosáhnout sledovaný cíl ve smyslu ustanovení § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon"). Zařazení lokality P1 do způsobu využití TX brání využití nemovitostí k podnikatelské činnosti v oblasti nakládání s odpady, aniž však byl tento zásah v územním plánu podložen veřejným zájmem, který by omezení vlastnického práva mohl ospravedlňovat, či jinak veřejný zájem odůvodněn. V rozhodnutí o námitce je pouze uvedeno, že obec je zatížena existencí průmyslového areálu, nespecifikuje však, v čem spočívá veřejný zájem na vyloučení aktivit odpadového hospodářství v dané lokalitě. Není tedy zřejmé, proč odpadové hospodářství v jeho nejčistší formě je činností, která podle obce zřejmě nejvíce zatěžuje životní prostředí, zatímco provoz čistírny odpadních vod je explicitně umožněn, byť s velkou frekvencí motorových vozidel a v důsledku toho i se zvýšenou prašností a hlučností v lokalitě. Ostatně, o účelovosti tohoto postupu svědčí i to, že v lokalitě bezprostředně související s lokalitou P1 (např. pozemek parc. č. 720/1) je nakládání s odpady explicitně umožněno (je zařazena do způsobu využití TO). Lokalita P1 navíc leží ve větší nebo stejné vzdálenosti od rezidenčních zón vymezených územním plánem jako lokality, kde jsou nakládání s odpady (či průmyslová činnost) výslovně umožněny. Sledovaný záměr omezení rozsahu průmyslových aktivit proto nemohl být územním plánem dosažen. Účelovost a nepřiměřenost postupu odpůrce dokresluje i Plán odpadového hospodářství Pardubického kraje ve své závazné části platné ke dni vydání územního plánu, který stanoví mimo jiné požadavek „využívat nebo odstraňovat nebezpečné odpady v zařízeních odpovídajícím požadavkům nejlepší dostupné techniky". Vydaný územní plán tak svými důsledky odporuje uvedenému plánu odpadového hospodářství v tehdy platném znění, neboť vylučuje možnost odstranění nebezpečných odpadů spálením přímo na místě a zakládá nutnost jejich přepravy na větší vzdálenost. Současné technologické možnosti přitom umožňují odstranění nebezpečného odpadu spalováním tak, že množství emisí unikajících do životního prostředí ze spalovacího procesu je zcela minimální. Změny Plánu odpadového hospodářství provedené obecně závaznou vyhláškou ze dne 16. 9. 2010 byly nepochybně provedeny s cílem znemožnit do budoucna provozování spalovny (např. ustanovení odst. 3. 1. 3 bylo upraveno tak, že nově je termické odstranění odpadu vyloučeno).

Pokud jde o kriterium minimalizace zásahů do práv, předmětné nemovitosti jsou určeny pouze a jedině k provozování spalovny odpadů a jejich přestavba či úprava by proto byla neúčelná. Přes tyto skutečnosti územní plán nešetrně vyloučil v předmětné lokalitě veškeré činnosti spočívající v nakládání s odpady, čímž zcela znemožnil

ekonomické využití nemovitostí, aniž by validně odůvodnil, proč jiné průmyslové činnosti v lokalitě připouští. Odpůrci bylo v době schvalování územního plánu přitom známo, že nemovitosti byly zakoupeny za účelem provozování spalovny nebezpečných odpadů a že činí veškeré kroky potřebné k jejímu uvedení do provozu (např. podání žádosti o vyhodnocení vlivu záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Neměl-li by totiž jiné provozovny než zakoupenou spalovnu odpadů, byl by pro něj územní plán zcela likvidační. Zásah do jeho práv (úplné znehodnocení investice do předmětných nemovitostí) proto i nadále zůstává nepřiměřeným.

Navrhovatel namítá i rozpor napadeného územního plánu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která stanoví obecné požadavky na využití území při vymezování ploch a pozemků, při stanovování podmínek jejich využití a umisťování staveb na nich. Předmětná lokalita je vymezena jako plocha s rozdílným způsobem využití (plocha technické infrastruktury) se specifickým způsobem využití, kterým je zákaz nakládání s odpady. Plochy technické infrastruktury jsou přitom vymezeny v ustanovení § 10 citované vyhlášky a využití pozemku pro tuto infrastrukturu vylučuje začlenění do ploch jiného využití pozemku. Plochy technického využití zahrnují výslovně plochy pro nakládání s odpady. Je proto proti smyslu uvedené vyhlášky zařadit lokalitu P1 do plochy technické infrastruktury a zároveň stanovit její specifické využití v tom směru, že nakládání s odpady na této ploše není přípustné. Takový způsob členění stanovené plochy nadto není ani odůvodněn. Územní plán byl rovněž zpracován na základě neúplných nebo neaktuálních územně plánovacích podkladů, neboť navrhující společnost nebyla vyzvána k poskytnutí údajů podle § 27 stavebního zákona. Před jeho vypracováním tedy nebyla provedena pasportizace území ve smyslu § 4 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a procesní pochybení má tak za následek nezákonnost územního plánu.

Navrhovatel je rovněž přesvědčen, že územní plán obce Rybitví je i v rozporu se Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje, jež jsou podle § 36 odst. 5 stavebního zákona závazné při tvorbě územního plánu, které mimo jiné stanoví tyto priority (textová část, čl. 1): ...vyvážené a efektivní využívání zastavěného území...preferovat rekonstrukce a přestavby nevyužívaných objektů a areálů v sídlech před výstavbou ve volné krajině...stavby technické infrastruktury orientovat převážně na pozemky s méně kvalitní půdou. Z uvedeného vyplývá, že územní plán je v části regulace pro lokalitu P1 s těmito prioritami v rozporu. Je tomu tak proto, že zde nedochází k plnohodnotnému využití ploch a objektů v zastaveném území. Již existující spalovna s napojením na kompletní infrastrukturu je stavbou, kde by regulace měla jednoznačně umožnit její využití, fungování a provoz.

Odpůrce v písemném vyjádření ze dne 10. 8. 2011 uvedl, že území obce Rybitví je dlouhodobě zasaženo intenzivním chemickým průmyslem. Na tomto území je z pohledu ochrany zdraví obyvatel a životního prostředí zcela nevyhovujícím způsobem uložen chemický odpad v objemu více než jeden milion m3. Monitoring podzemní vody z ledna 2011 potvrdil i masivní kontaminaci organickými látkami. Tato skutečnost vyvolává zcela zásadní nesouhlas dotčených orgánů veřejné správy a veřejnosti (zejména obyvatel obce Rybitví, okolních obcí a měst Pardubice a Hradce Králové) s potencionálním rozšiřováním zdrojů znečištění životního prostředí. Proto také petici proti znovuobnovení provozu

spalovny odpadů v Rybitví podepsalo více než 48 tisíc lidí. Ve veřejném zájmu a zákonnou povinností příslušných orgánů veřejné správy je postupné snižování uvedené zátěže a vytvoření podmínek pro udržitelný rozvoj území. Navrhovatel nabyl nemovitosti, označené v jeho návrhu na zrušení územního plánu obce Rybitví, v roce 2006. V tu dobu nebylo území obce regulováno územně plánovací dokumentací na úrovni obce. Významnou skutečností však byl územní plán Velkého územního celku Pardubického kraje, který nepočítal s funkčním využitím předmětného území k nakládání s odpady (ani obecně, ani ve formě jejich spalování v kapacitní spalovně průmyslových odpadů). Stejně tak s tím nepočítají ani nyní platné Zásady územního rozvoje Pardubického kraje, což je zcela klíčové pro soudní přezkum platného územního plánu. Nelze souhlasit ani s tvrzením navrhovatele, že dané nemovitosti nabýval jako spalovnu, u které „její výstavba a užívání byly příslušnými orgány řádně povoleny". Stavební povolení bylo sice vydáno v roce 1987 a kolaudační rozhodnutí v roce 1997, ale za zcela odlišných podmínek ochrany životního prostředí. V roce 2002 nabyl účinnosti nový zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. a zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování (zákon o integrované prevenci) č. 76/2002 Sb. Tyto předpisy zakotvily pro provozovatele nové povinnosti a podmínky, které tehdejší provozovatel nebyl schopen plnit. Z tohoto důvodu byl proto v roce 2002 zastaven provoz spalovny pro zákonné překážky. Provoz spalovny nemohl být nikdy obnoven bez zcela zásadní rekonstrukce a technologické modernizace. Navrhovatel tak nabýval nemovitosti s předpokladem rekonstrukce a modernizace, aby provoz spalovny mohl být vůbec obnoven. Zda bude provoz spalovny průmyslových odpadů obnoven podle záměrů navrhovatele, nezáviselo nikdy jen na něm, ale především na jednotlivých povolovacích procesech, které právní řád České republiky vyžadoval k obnově provozu uvedené spalovny. Šlo tedy o podnikatelské riziko navrhovatele, zda znovuobnovení provozu spalovny bude orgány veřejné správy povoleno či nikoliv. Nešlo proto o nepřiměřený zásah odpůrce do vlastnických práv navrhovatele. V rámci posouzení vlivu stavby na životní prostředí (proces EIA) vydal příslušný správní orgán nesouhlasné stanovisko k záměru s tím, že podle záporného stanoviska Ministerstva životního prostředí byl proces posuzování vlivů na životní prostředí zahájen již v roce 2007 a dokumentace dvakrát vrácena k dopracování. Dne 4. 7. 2011 pak vydal Krajský úřad Pardubického kraje i rozhodnutí, kterým zamítl žádost navrhovatele o vydání integrovaného povolení.

Pokud jde o splnění cílů stanovených v § 18 a § 19 stavebního zákona, nutno vidět to, že územně plánovací dokumentace byla připravována od roku 2006 a nemovitosti nabyté navrhovatelem v tomto roce již po několik let nebyly využívány ke svému původnímu účelu. Proto byly jako „brownfield" zařazeny do přestavbového území P1. Informaci o záměru rekonstrukce bývalé spalovny neměly k dispozici v době zahájení pořizování územního plánu ani obec, ani pořizovatel územního plánu (Magistrát města Pardubice). Při projednávání návrhu zadání stanovil Krajský úřad Pardubického kraje svým vyjádřením ze dne 14. 6. 2007, že na předmětnou územně plánovací dokumentaci je nutné vypracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí vzhledem k hlukové zátěži, emisím automobilové dopravy a vzhledem ke kumulaci těchto vlivů v souvislosti se zátěží způsobenou blízkostí provozu Syntesia a. s. Pardubice. Vyhodnocení SEA a následné stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje stanovilo mimo jiné podmínky, podle nichž by se měly zohledňovat pouze takové aktivity, které by vylučovaly ohrožení životního prostředí a zdraví nad únosnou míru a jež by mohly přinést nadměrnou zátěž

pro okolí. Vyloučení nakládání s odpady z uvedené přestavbové plochy P1 tak bylo veřejným zájmem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 3 stavebního zákona. Otázka vhodnosti zvoleného řešení proto byla územním plánem posouzena a řešena z hlediska vyváženosti pilířů udržitelného rozvoje území. Územním plánem byl též posílen pilíř sociální soudržnosti a ochrany životního prostředí. Podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Navrhovatel své podání ze dne 29. 12. 2009 označil jako námitku proti návrhu územního plánu, ačkoliv není vlastníkem pozemků a staveb, které jsou dotčeny návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch územního plánu. Jeho podání je proto třeba kvalifikovat jako připomínku k návrhu územního plánu, a to s důsledky ve smyslu ustanovení § 171 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Touto připomínkou se zabýval jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádal se s ní v odůvodnění napadeného územního plánu. Odpůrce je proto přesvědčen, že se s připomínkou navrhovatele vypořádal nadstandardním způsobem, když s ní procesně nakládal jako s námitkou.

Pokud jde o další aspekty namítaného rozporu s kriteriem vhodnosti, je zcela nepřípadná argumentace navrhovatele Plánem odpadového hospodářství České republiky. Napadený územní plán není v rozporu s tímto plánem, pouze konstatuje nevhodnost využití lokality P1 pro nakládání s odpady. Co se týče Plánu odpadového hospodářství Pardubického kraje, byť ten ve svém původním znění explicitně nevylučoval termické zpracování odpadů na území kraje, přesto Pardubický kraj jako zpracovatel plánu konstantně nesouhlasí se záměrem navrhovatele. Výsledkem tohoto stanoviska byla změna uvedeného plánu, vydaná obecně závaznou vyhláškou Pardubického kraje dne 16. 9. 2010, zakazující termické odstraňování odpadů na území kraje (kap. 3. 1. 3.) a odstranění zařízení pro energetické využití odpadů z kapitoly 3. 1. 5. 1. 17. Argumentace navrhovatele, že územní plán naopak „podporuje“ výstavbu kapacitní spalovny odpadů ve volné krajině, je čirou spekulací, která nemá reálný základ. Podle uvedených dokumentů závazných pro územní plány obcí proto není možno umístit spalovnu v Pardubickém kraji.

Nelze souhlasit ani s namítaným rozporem stran kriteria minimalizace zásahu. Pořizovatel zařadil do přestavbové plochy P1 právě nemovitosti navrhovatele (coby plochy nevyužívané ke svému původnímu účelu) z toho důvodu, že provoz spalovny byl dlouhodobě odstaven, se zachováním funkčního provozu čistírny odpadních vod města Pardubice a do funkční plochy TX – technická infrastruktura. V zadání územního plánu není počítáno s návrhem takových aktivit, které jsou vyjmenovány v příloze č. 1 a č. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Také ze stanoviska SEA vyplývá požadavek vyloučení takových aktivit v navržených plochách, které by zejména v kombinaci mohly přinést nadměrnou zátěž pro okolí. Na rozdíl od jiných průmyslových činností v dané lokalitě, jejichž provoz kontinuálně pokračuje, by znovuobnovení provozu spalovny znamenalo, z důvodu odstavení provozu v roce 2002, zcela nový zdroj znečištění životního prostředí, jehož modernizace vyžaduje posouzení vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb. Možnost využívání nemovitostí navrhovatele k jemu zamýšlenému účelu je závislé na výsledku mnoha náročných povolovacích procesů. Není tedy pravdivé kategorické tvrzení

navrhovatele, že nemovitosti jako takové jsou určeny pouze a jedině k provozování spalovny odpadů a jejich přestavba či úprava by byla neúčelná.

Pokud jde o namítaný rozpor s vyhláškami č. 501/2006 Sb. a č. 500/2006 Sb. třeba uvést, že prvně uvedená vyhláška uvádí v ustanovení § 10 odst. 2 pouze příklady funkčního využití plochy technické infrastruktury (arg. „zejména“) a tyto plochy blíže nespecifikuje. Podle ustanovení § 27 odst. 3 stavebního zákona je pak povinností vlastníka technické infrastruktury poskytnout údaje pořizovateli územního plánu bezodkladně po jejich vzniku nebo zjištění, přičemž je jeho odpovědností správnost a aktuálnost těchto údajů. Pasportizace ve vztahu k územně plánovací dokumentaci nebo k územně plánovacím podkladům však v legislativě neexistuje. Žádná „pasportizace“ se tedy při pořizování územních plánů nezpracovává a právními předpisy není vyžadována. Pochybný je i fakt, že navrhovatel je vlastníkem technické infrastruktury ve smyslu § 27 stavebního zákona. Žádná z jeho nemovitostí totiž není stavbou technické infrastruktury.

Navrhovatel tvrdí, že napadený územní plán je v rozporu se Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje. Ve skutečnosti je tomu naopak. Navrhovatelem citované priority zásad územního rozvoje jsou obecnými prioritami územního plánování, které mají za cíl ochranu nezastavěného území, preferenci využívání „brownfields“ a lokality uvnitř zastavěného území, oproti výstavbě na „zelené louce“. Ani jedna z těchto priorit však nepodporuje realizaci záměru výstavby spalovny v dotčeném území. Umožnění výstavby kapacitní spalovny v napadeném územním plánu podle záměrů navrhovatele by bylo naopak v rozporu se Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje. Je tomu tak proto, že právě uvedené zásady vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití [plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a kriteria pro rozhodování o možných variantách] (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Podle ustanovení § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou pak zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Z uvedených ustanovení vyplývá, že v územním plánu obce nesmí být zakotvena plocha nebo koridor nadmístního významu, pokud není současně vymezen v zásadách územního rozvoje. Funkční využití území pro nakládání s odpady podle projektového záměru navrhovatele je plochou nadmístního významu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení je plochou nadmístního, popřípadě republikového významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, popřípadě území více krajů. Předpokládaná kapacita spalovny průmyslových odpadů 20 000 tun/rok znamená nutnost úpravy stávajících forem nakládání s odpady a svážení průmyslových odpadů z blízkého a dalekého okolí, zejména pak z Pardubic a Hradce Králové. Šlo by tak o jednu z největších spaloven průmyslového odpadu v republice. Zásady územního rozvoje Pardubického kraje však s takovým záměrem nepočítají ani v daném území, ani nikde jinde v Pardubickém kraji. Uvedené zásady byly vydány dne 29. 4. 2010, jejich pořizování víceméně probíhalo paralelně s pořizováním napadeného územního plánu a pořizovatel byl proto povinen sledovat souladnost územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Odpůrce z výše uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl návrh navrhovatele na zrušení napadeného územního plánu obce Rybitví.

Odpůrce v doplnění vyjádření ze dne 8. 9. 2011 dodal, že vydáním napadeného opatření obecné povahy – územního plánu obce Rybitví nedošlo k zásahu do práv navrhovatele. Je tomu tak proto, že funkční využití území pro nakládání s odpady, v němž se nachází spalovna, je podle projektového záměru navrhovatele plochou nadmístního významu a Zásady územního rozvoje Pardubického kraje nepočítají s uvedeným způsobem nakládání s odpady. Obec Rybitví proto nesměla přijmout územní plán s funkčním využitím, které by bylo v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Navrhovatel tedy neměl a nemá práva, do kterých by mohlo být zasaženo vydaným územním plánem. Z těchto důvodů měl proto brojit proti Zásadám územního rozvoje Pardubického kraje, schváleným ve stejném čase jako územní plán obce Rybitví, které jedině byly sto zkrátit navrhovatele na jeho právech.

Jediným účelem nákupu předmětných nemovitostí navrhovatelem je snaha vybudovat spalovnu nebezpečných odpadů. Navrhovatel se delší dobu pokouší mystifikovat orgány veřejné moci a veřejnost tvrzením, že jde o marginální rekonstrukci a znovuobnovení existujícího a správními orgány dosud povoleného provozu spalovny odpadů. To je však v rozporu s realitou. Provoz stávající spalovny byl ukončen v roce 2004, a to z důvodu neschopnosti tehdejšího provozovatele splnit emisní limity pro velmi nebezpečné látky, zejména dioxiny a furany. Tento provozovatel se však namísto zásadní investice do modernizace spalovny rozhodl provoz ukončit. Z pohledu právního řádu se tak jedná o nové zařízení a novou stavbu, které musí projít celým povolovacím procesem (proces EIA, územní a stavební rozhodnutí, integrované povolení a musí být v souladu s územně plánovací dokumentací). Navrhovatel musel být v době nákupu nemovitostí velmi dobře informován o všech aspektech, které jsou v přímém rozporu s jeho údajným očekáváním „bezproblémové rekonstrukce povoleného provozu spalovny“, tedy i o limitech využití daného území a o nemožnosti funkčního využití tohoto území k nakládání s odpady dle tehdy platného územního plánu Velkého územního celku Pardubického kraje. Přes tyto skutečnosti má však za to, že pro daný záměr stačí již jen získat integrované povolení. Problematikou záměru navrhovatele se zabýval i Senát Parlamentu České republiky, a to k petici více než 50 tisíc obyvatel vyjadřujících se proti realizaci záměru. Senát mimo jiné zaujal stanovisko, že se nejedná o modernizaci stávající dnes nefunkční spalovny komunálního odpadu a čistírenských kalů, ale o výstavbu nové spalovny nebezpečných odpadů. Odpůrce z výše uvedených důvodů znovu navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl návrh na zrušení napadeného územního plánu obce Rybitví.

Navrhovatel v písemné replice ze dne 27. 9. 2011 k vyjádřením odpůrce ze dne 10. 8. 2011 a 8. 9. 2011 uvedl, že argumentace odpůrce je účelová. Územním plánem není bráněno jakémukoliv pokračování provozování technické infrastruktury v lokalitě P1, ale pouze nakládání s odpady jako takovými. Napadené opatření obecné povahy tedy zcela selektivně vylučuje jednu konkrétní činnost, a to předmět hlavní podnikatelské činnosti navrhovatele. Nerozhodné je i to, zda odpůrce v době zpracování zadání územního plánu o záměrech navrhovatele věděl či nikoli. Odpůrce bez relevantního důvodu představovaného veřejným zájmem nad spravedlivou míru zasáhl do vlastnických práv navrhovatele, když z činnosti povolených v dané lokalitě vyloučil předmět podnikatelské činnosti, který mu byl znám. Obnovením provozu spalovny nebezpečných odpadů by bylo možno přispět ke snížení zátěže daného regionu v duchu zásady odstranění odpadů v místě jejich vzniku. Ostatně orgány ochrany ovzduší (Česká inspekce

životního prostředí) a zdraví (Krajská hygienická stanice) neměly vůči záměru připomínky (posudek zpracovaný v procesu EIA na str. 157). Zcela tendenční je pak argumentace odpůrce o kontaminaci podzemní vody organickými látkami. Tato kontaminace nevznikla v důsledku existence spalovny odpadů, ale činností průmyslového areálu. Nesmyslná je i argumentace stanoviskem Krajského úřadu Pardubického kraje v procesu SEA. Toto stanovisko se vztahuje pouze k lokalitám Z3, Z4 a Z5, a nikoliv k předmětné lokalitě P1. Pokud pak odpůrce sledoval posílení pilířů sociální soudržnosti a ochrany životního prostředí, měl v předmětné lokalitě vyloučit paušálně jakoukoli činnost nespadající do těchto oblastí a povolit jen aktivity podporující tyto cíle. Nakládání s odpadními vodami, resp. provoz čistírny odpadních vod v předmětné lokalitě je přitom územním plánem povoleno, včetně zařízení na sušení čistírenských kalů, tedy odpadu.

Cílem územního plánování formou územního plánu je stanovit obecné kautely, základní koncepci rozvoje území, a nikoliv se zabývat konkrétním záměrem jednotlivého vlastníka nemovitostí v regulovaném území. Odpůrce však svou argumentací ohledně výsledku procesu EIA přiznává, že územní plán byl v případě lokality P1 navržen a posuzován s ohledem na mediálně prezentovaný záměr obnovit provoz spalovny odpadů a při zohlednění veřejného mínění. Cílem odpůrce tak nebylo stanovení zásad rozvoje území, ale znemožnění zcela konkrétního záměru. Pokud byla dokumentace pro proces EIA vrácena k přepracování, taková námitka svědčí o zcela nemístné předpojatosti odpůrce (odborné orgány pověřené ochranou životního prostředí se v procesu EIA vyjádřily pozitivně). Odpůrce argumentuje tím, že je podnikatelským rizikem navrhovatele, zda bude znovuobnovení provozu spalovny orgány veřejné správy povoleno či nikoliv. Nepřiznává však, že svým postupem při vydání územního plánu mu znemožnil usilovat o takové povolení, když územní rozhodnutí nemůže být v rozporu s územním plánem a bez něj zase nelze získat stavební povolení. Senát Parlamentu České republiky nemá pravomoc k výkladu právních předpisů. Proto nemůže být relevantně argumentováno jeho stanoviskem v řízení o přezkoumávání zákonnosti územního plánu.

Neobstojí ani námitka rozporu s aktuálními Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje. Odpůrce opět posuzuje soulad územního plánu s tímto dokumentem pouze ve vztahu ke konkrétnímu záměru, a nikoliv k odpadovému hospodářství jako takovému. Uvedené zásady, stejně tak jako původní územní plán Velkého územního celku Pardubického kraje, naopak preferují využití „brownfields“ na úkor staveb na tzv. zelené louce. Znovuobnovení provozu spalovny na místě, kde již takové zařízení stojí, je tudíž naprosto v souladu s tímto cílem. Nadto je třeba podotknout, že Zásady územního rozvoje Pardubického kraje se vztahují pouze k novým projektům, a nikoli na přestavbu stávajícího zařízení. Nutno též odmítnout argumentaci odpůrce o tom, že výstavba a užívání stávající spalovny nebyly řádně povoleny. Odpůrce tak implikuje, že v případě změny právních předpisů stanovící nové požadavky na výstavbu jakýchkoliv budov, se budovy doposud postavené podle původních právních předpisů automaticky stávají nepovolenými. Takový výklad je nesmyslný. Není také pravdou, že by muselo dojít k zásadní přestavbě objektu, jak tvrdí odpůrce. Jednalo by se jen o vybavení objektu novou technologií a související stavební změny, a nikoli o přestavbu v úzkém slova smyslu.

Účelová je i argumentace odpůrce co do charakteru námitek v řízení o vydání územního plánu. Odpůrce tvrdí, že navrhovatel nebyl osobou oprávněnou k jejich podání

(nemovitosti nejsou dotčeny návrhem zastavitelných ploch ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona). Toto tvrzení je zcela mylné. Navrhovatel byl územním plánem dotčen právě tím, že jeho nemovitosti nebyly vymezeny jako zastavitelná plocha, ale plocha přestavbová (§ 43 stavebního zákona). Stejný pohled má i judikatura (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 1/2008, podle něhož navrhovatel byl dotčen na svých právech tím, že jeho pozemek nebyl jako zastavitelná plocha vymezen). Odpůrce pak navíc tuto výtku sám zpochybňuje, když se s podáním vypořádal jako s námitkou.

Pokud jde o soulad postupu odpůrce s Plánem odpadového hospodářství, napadený územní plán byl vydán v době před změnou citovaného plánu, která změnila preference v oblasti odpadového hospodářství v neprospěch energetického odstraňování odpadu. Námitka odpůrce, že nemohl umožnit nakládání s odpady v předmětné lokalitě P1 proto, že by tak vymezil plochu nadmístního významu v rozporu se Zásadami územního rozvoje, není tudíž opodstatněná. Je tomu tak proto, že vymezení ploch a koridorů nadmístního významu je pojmově určeno pro záměry budoucí, nikoli pro stavby již existující. Ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona opakovaně používá pojem „budoucí využití“. U existujícího zařízení je proto již pojmově vyloučeno zahrnovat jej do Zásad územního rozvoje, když předmětné využití území je současné a nikoliv budoucí. Lokalita P1 tedy není plochou nadmístního významu. Odpůrce dezinterpretuje záměr tak, že se jedná o novou spalovnu nebezpečných odpadů. To je však nepravdivé tvrzení, neboť záměr navrhovatele směřuje pouze k obnovení provozu již existující spalovny odpadů, po její modernizaci tak, aby dosahovala nejvyšších standardů ochrany životního prostředí. Ve stanovisku EIA je jednoznačně uvedeno, že se jedná o rekonstrukci stávající spalovny odpadů. Jde tedy o změnu existující stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona, a nikoli o vybudování nové stavby, které by vyžadovalo zánik stavby stávající.

Navrhovatel v návaznosti na tvrzení prezentované odpůrcem při jednání dne 6. 10. 2011 ještě doplnil podáním ze dne 11. 10. 2011 svá vyjádření v předchozích písemných podáních. Uvedl, že není pravdou, jak opakovaně naznačuje odpůrce, že zařízení spalovny odpadů již neexistuje. Stavba spalovny nebyla nikdy odstraněna, ani nebylo vydáno správní rozhodnutí bránící jejímu užívání k účelu povolenému kolaudačním rozhodnutím ze dne 7. 7. 1997. Důsledkem nesprávného pojmu spalovny je pak nesprávně vymezená plocha P1. V případě nemovitostí ve vlastnictví navrhovatele se jednoznačně jedná o plochy pro nakládání s odpady, které jsou k tomuto účelu využívány. Již proto je vymezení lokality P1 prostřednictvím způsobu využití nesprávné. Záměr rekonstrukce spalovny byl odpůrci v rozporu s jeho tvrzením znám již v době přípravy územního plánu (strana 65). Sám odpůrce na straně 112 napadeného územního plánu pak označil lokalitu P1 jako plochu, která nemá nadmístní význam. Jeho následná tvrzení o nadmístním významu lokality P1, s odkazem na Zásady územního rozvoje Pardubického kraje (které ke dni napadeného územního plánu nebyly vydány), postrádají jakoukoli kredibilitu. V argumentaci odpůrce zcela chybí odůvodnění toho, proč právě neumožnění nakládání s odpady v lokalitě P1 povede ke zlepšení životního prostředí v obci, když odpůrce současně územním plánem umožňuje v jiných lokalitách (geograficky bližších rezidenčním zónám v obci) výstavbu závodů těžkého průmyslu (plochy označené jako VT). Odpůrce v územním plánu také neodůvodňuje, proč právě tento model shledal více vhodným pro dosažení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v obci a proč by právě umožnění nakládání s odpady v lokalitě P1 tento veřejný zájem ohrozilo.

Odpůrce naopak ve svých vyjádřeních implikuje, že obnovení provozu spalovny přispěje ke vzniku odpadů v lokalitě, ačkoliv spalovna odpady neprodukuje, nevyrábí, a naopak odstraňuje.

Odpůrce ve druhém vyjádření ze dne 14. 10. 2011 k vyjádřením navrhovatele posléze ještě dodal, že obec Rybitví je územním společenstvím občanů s právem na samosprávu. Toto společenství dospělo k závěru, že na svém území chce posílit ochranu životního prostředí na úkor průmyslové a jiné znečišťující činnosti. Územní společenství občanů dále dospělo k závěru, že k dosažení tohoto cíle je nezbytné potlačit některé činnosti, které ke znečištění přispívají. Jednou z takových činností je i spalovna (nejedná se o perpetum mobile, které by neprodukovalo žádné znečištění, provoz pracuje s nebezpečnými odpady, výstupem je mimo jiné znečištění ovzduší a odpady). V územním plánování je relevantní otázka, zda je vůbec územní společenství občanů ochotno akceptovat jakékoliv další znečišťování životního prostředí. V tomto smyslu zvolená regulace ke sledovanému cíli směřuje a je opatřením dovoleným. Pokud by obec takové opatření nemohla přijmout, byla by popřena samostatná působnost obce v oblasti územního plánování. Obec vycházela při výběru činností, které hodlá regulovat, mimo jiné z toho, že spalovna již v daném území nebyla provozována. Z tohoto pohledu se jedná o výběr předmětu regulace, který splňuje kriterium minimalizace zásahů. Navrhovatel svým postupem a jeho zdůvodňováním chce vnutit územnímu společenství občanů svou představu o tom, jak má být problém se zdevastovaným životním prostředím řešen. Tímto způsobem ale popírá princip samosprávy, podle něhož samosprávná jednotka rozhoduje o svém území autonomně v mezích zákonů. Navrhovatel sice může svou představu o ochraně životního prostředí v obci prosazovat, ale jen v rámci přesvědčování zvolených zástupců a přesvědčování veřejnosti. V tomto smyslu navrhovatel neuspěl a svůj neúspěch se snaží překonat pomocí institutu soudního přezkumu, který je určený k ochraně subjektivních práv.

Navrhovatel se snaží přesvědčit správní soud, že v daném místě z hlediska právního stále existuje spalovna. Vychází z toho, že územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí stále platí a že za této situace není obec oprávněna území regulovat zvoleným způsobem (územní plánování může regulovat pouze záměry plánované). Pokud má tedy navrhovatel pravdu v tom, že spalovna v místě právně existuje a on nepotřebuje územní rozhodnutí, potom posléze přijatý územní plán nezasahuje do jeho práv. Má-li pravdu odpůrce a jedná se o nový záměr, potom možnosti obce závisejí na posouzení toho, zda se jedná o záměr nadmístního významu. Odpůrce je stále přesvědčen, že se o záměr nadmístního významu jedná (odpady budou získávány minimálně z území 3 krajů). V tom případě je uvedení záměru v územním plánu obce podmíněno zanesením do Zásad územního rozvoje Pardubického kraje. Kdyby se jednalo o záměr místního významu, byla by obec ve své možnosti regulovat omezena „pouze“ obecnými požadavky stavebního zákona. Spor o to, zda pro daný záměr je nezbytné získat nové územní rozhodnutí, případně stavební povolení je však nutno řešit v jiných procesech, než je soudní přezkum územního plánu. Aktuálně se jedná o proces tzv. integrovaného povolení.

Navrhovatel ve svém dalším vyjádření ze dne 19. 10. 2011 k vyjádření odpůrce ze dne 14. 10. 2011 uvedl, že je mezi stranami nesporné, že spalovna coby stavba (nemovitost) existuje ve smyslu občanského práva a jako taková byla řádně povolena.

Smyslem a účelem zásad územního rozvoje (dříve územních plánů velkých celků) je stanovit podmínky účelného uspořádání území kraje do budoucna, tedy regulovat, kde bude umístěno významné zařízení, plocha nebo koridor. Pokud v daném místě určité zařízení již je, nemůže být z povahy věci do budoucna regulováno územně plánovací dokumentací, resp. nově vytvářena plocha pro takové zařízení. V územním řízení je naopak posuzován konkrétní záměr žadatele, který se může vztahovat i k již existující stavbě a může být směrován k povolení její změny. Jednoznačným dokladem toho, že zařízení spalovny nebezpečných odpadů existuje a je jako existující vnímáno i příslušnými správními orgány, je sdělení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 19. 4. 2011, č. j. 78873/2011/OPŽP/CS, kterým byl stanoven poplatek za znečišťování ovzduší pro rok 2010. V případě rekonstrukce spalovny odpadů by se tedy nejednalo o zcela nové zařízení, pro něž by eventuálně musela být vymezena plocha nadmístního významu [pokud spalovna odpadů má opravdu odpůrcem tvrzený nadmístní význam ve smyslu ustanovení § 2 písm. h) stavebního zákona], ale o změnu stávajícího zařízení, která musí být toliko povolena v územním řízení a v řízení o vydání stavebního povolení. Odpůrce v rámci rozhodnutí o námitkách odkazuje navrhovatele na existující povolení k provozování spalovny, současně však územním plánem znemožňuje navrhovateli provést na zařízení jakékoli změny, které by přispívaly k vyšší ochraně životního prostředí. Staví tak navrhovatele do situace, kdy existující spalovnu nemusí odstranit, ale současně ji nemůže provozovat způsobem přínosným jak pro navrhovatele, tak pro životní prostředí v řešeném území. Samospráva musí být realizována v souladu se zákonem. Je ovšem značný rozdíl mezi rozhodováním územní samosprávy o zařízení dosud neexistujícím, které mělo být nově vytvořeno, a o zařízení (stavbě) již existujícím, na jehož výstavbu vynaložil jeho vlastník značné peněžní prostředky. Ve druhém případě nemůže být jen obecný zájem občanů na čistém životním prostředí podkladem pro omezení vlastnického práva vlastníka stavby způsobem, jakým to učinil odpůrce v napadeném územním plánu. Z těchto důvodů proto musí navrhovatel trvat na svém návrhu na zrušení napadeného územního plánu.

Ve věci bylo nařízeno jednání, při kterých účastníci setrvali na výše uvedených stanoviscích.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Klíčovou otázkou zde je posouzení aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zákonná úprava (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jeho právní sféry. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky postupoval podle závazných směrnic, které stanovil rozšířený senát tohoto soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupný na www.nssoud.cz.). Testu stanovenému rozšířeným senátem navrhovatel vyhovuje bez jakýchkoli pochybností. Je vlastníkem celé řady nemovitostí [pozemků parc. č. st. 703, st. 704, st. 709, 822/7 a budov bez č. p. (průmyslových objektů) na pozemcích parc. č. st. 703, st. 704 a st. 709] v území regulovaném napadeným územním plánem, které jsou zapsány na listu vlastnictví 1084 pro katastrální území Rybitví.

Navrhovatel tvrdí, že vydáním napadeného územního plánu došlo ke zkrácení jeho subjektivních hmotných práv (např. tím, že. územní plán obce Rybitví pojmově zcela vylučuje budoucí provozování spalovny odpadů v jeho vlastnictví, neboť tento plán znemožňuje v lokalitě P1 jakkoli nakládat s odpady). Tím ovšem dochází ke krácení jeho práv, konkrétně práva užívat nemovitosti ve svém vlastnictví k podnikatelské činnosti. Tato tvrzení navrhovatele nelze vyvrátit. Nejvyšší správní soud má za to, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem. Z uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za nepochybné, že navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu, a to jak jeho části tak i celku.

Nejvyšší správní soud také vychází z toho, že podle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje správní soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Správní soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. Algoritmus přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem se tedy skládá z kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální (správní soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy).

K takto vymezenému postupu Nejvyšší správní soud ještě poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí tedy překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že Nejvyšší správní soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

Ve světle shora uvedených úvah a jednotlivých kroků algoritmu přezkumu přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

Není pochyb o tom, že napadené opatření obecné povahy – územní plán obce Rybitví - schválené Zastupitelstvem obce Rybitví skutečně představuje opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že Zastupitelstvo obce Rybitví mělo dne 26. 4. 2010 pravomoc schválit a vydat usnesením č. 5 nový územní plán obce Rybitví jako opatření obecné povahy. Tento závěr lze opřít o dikci ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zabývat se nejprve otázkou, zda odpůrce nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Zde je třeba odkázat zejména na hlavu druhou části druhé stavebního zákona, přímo nazvanou „Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu“; dle jejíhož ustanovení § 5 odst. 1 vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona mimo jiných též orgány obcí. Podle odstavce 3 téhož paragrafu orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, které je také součásti hlavy druhé části druhé, pak výslovně uvádí, že *„zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán.“* Je tedy zřejmé, mimo jiné právě i z citovaných ustanovení stavebního zákona, že odpůrce mohl svým opatřením obecné povahy vydat územní plán. Není přitom dále v projednávané věci sporu ani o tom, že by odpůrce překročil svoji působnost prostorovou či osobní. Odpůrce nepřekročil ani svou časovou působnost, neboť postupoval podle platného a účinného právního předpisu. Pokud tedy odpůrce vydal přezkoumávané

opatření obecné povahy, kterým je územní plán obce, pak nepochybně postupoval v mezích své působnosti. Na tomto místě lze tedy uzavřít, že napadené opatření obecné povahy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu.

Nejvyšší správní soud proto považuje za prokázané, že územní plán jako opatření obecné povahy byl schválen orgánem, jež k tomu měl pravomoc a v rámci jeho působnosti. Navrhovatel ostatně ani nevznesl ve vztahu k prvnímu a druhému kroku algoritmu žádné námitky.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval třetím krokem algoritmu soudního přezkumu, tedy posouzením, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

Ze správního spisu plyne, že předmětný územní plán byl řádně schválen zastupitelstvem obce Rybitví dne 26. 4. 2010. Následně bylo toto opatření obecné povahy oznámeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou ode dne 28. 4. 2010 do 13. 5. 2010, tedy po dobu 15 dnů.

Stavební zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle ustanovení § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona platí, že „územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.“ Ustanovení § 54 odst. 2 téhož zákona lze proto označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít.

Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou, a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky.

Pod tento krok algoritmu spadá také otázka, zda napadené opatření obecné povahy vyhovuje zákonným požadavkům na odůvodnění, resp. zda je přezkoumatelné.

Opatření obecné povahy je správní akt sui generis s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty (nikoli s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem). Od právního předpisu se liší tím, že není obecné, upravuje jedinečnou věc, a od rozhodnutí se liší zase tím, že nesměřuje vůči konkrétní osobě (osobám). Opatření obecné povahy je tedy konkrétně-abstraktním správním aktem, který stojí na pomezí mezi právním předpisem a individuálním rozhodnutím.

Je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno.

Podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění. Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

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).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, jehož součástí je rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu), postrádá způsobilé rozhodovací důvody a proto je v části týkající se lokality P1 a funkční plochy TX-plochy technické infrastruktury se specifickým využitím, nepřezkoumatelné.

Navrhovatel v námitce proti návrhu územního plánu Rybitví uveřejněnému dne 4. 11. 2009 uvedl, že v březnu roku 2006 odkoupil od tehdejšího vlastníka a provozovatele ALIACHEM a. s. areál spalovny odpadů na již uvedených pozemcích. Účelem této akvizice bylo opětovné zahájení provozu spalovny po její rekonstrukci a modernizaci tak, aby tento průmyslový objekt bylo možno využívat k jeho původnímu účelu tzn. likvidaci odpadů při dodržení vysokého standardu ochrany životního prostředí.

Vzhledem k tomu, že se v případě modernizace provozu spalovny jednalo o záměr ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, podal navrhovatel oznámení záměru.

Návrh územního plánu však řadí lokalitu P1, na níž se nacházejí dotčené nemovitosti, mezi funkční plochy TX - plochy technické infrastruktury se specifickým využitím, pro něž je dle textové části územního plánu vyloučeno jakékoli nakládání s odpady. Pojmově je tak znemožněn provoz spalovny průmyslových odpadů, jakožto zařízení na nakládání s odpady.

Tím by však došlo k neodůvodněnému zásahu do vlastnických práv navrhovatele, jenž není v souladu se zásadami územního plánování a zásadami postupu dotčených orgánů, vyjádřenými ve stavebním zákoně.

Hlavní zásadou územního plánování (§ 18 stavebního zákona) je zachování vyvážených podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost obyvatel území. Navrhovaný územní plán však zcela znemožňuje užívání spalovny k účelu, k němuž byla zřízena a tím ignoruje potřeby hospodářského rozvoje. Areál spalovny byl přitom po proběhlém územním a stavebním řízení řádně zkolaudován dne 7. 7. 1997 a jeho existence je tedy v souladu s platnými právními předpisy.

Obecně je nesporné, že v dané lokalitě a jejím okolí vzniká různou činností řada odpadů, které nelze likvidovat jinak než spalováním. Spalovna odpadů je zařízením, které má význam regionální či nadregionální. Uvedená spalovna je potřebná a její opětovné zprovoznění v místě, kde je již vybudována, je nejen logické, ale i hospodárné. Naopak, budování nové spalovny v jakékoli jiné části regionu by bylo v rozporu se zásadou ochrany krajiny. Pokud jde o zachování příznivého životního prostředí, nutno konstatovat, že spalovna se nachází v průmyslové zóně, kde jsou velké provozy tohoto typu obvyklé. Na modernizaci spalovny a na zefektivnění jejího provozu by byly přitom vynaloženy značné finanční prostředky.

Jako konstatoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 1 Ao 1/2009, lze do vlastnického práva vlastníka stavby či pozemku zasáhnout územním plánem pouze za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Přiměřenost se posuzuje zejména porovnáním intenzity zájmu sledovaného územním plánem (zde nejspíše ochrana životního prostředí) a intenzity zásahu do vlastnického práva vlastníka nemovitosti. Vzhledem k tomu, že územní plán v dané lokalitě zcela vylučuje nakládání s odpady, nejspíše z důvodu ochrany životního prostředí, znemožňuje tak zcela podnikatelskou činnost navrhovatele v jím zakoupeném areálu a znehodnocuje tím jeho investice. Přitom ochrany životního prostředí je zřetelně možné dosáhnout i jinými prostředky, např. stanovení podmínek pro provozování zařízení k nakládání s odpady. Jen stěží si však lze představit přísnější podmínky než podmínky nutné k získání souhlasného stanoviska k realizaci záměru podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí.

Schválením územního plánu tak, jak je pro lokalitu P1 navržen, by došlo i k narušení principu právní jistoty a k nepřiměřenému, a tudíž nezákonnému, zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Je tomu tak proto, že by investice navrhovatele do areálu spalovny významně ztratila na hodnotě a prostředky již investované do projektu modernizace spalovny by byly bezúčelné; to vše za situace, že se navrhovatel ani původní vlastník spalovny odpadů nedopustili žádného porušení platných právních předpisů ani jiného jednání, které by zakládalo důvod pro znemožnění provozování spalovny.

V případě schválení územního plánu v navržené podobě by tak byla podnikatelská činnost navrhovatele zcela znemožněna, a to v areálu, který v dobré víře úplatně nabyl a který je nepochybně lokalitou průmyslového charakteru. Schválením návrhu územního plánu by byla navrhovateli způsobena značná majetková újma, zejména ve formě zmařených investic.

Odpůrce rozhodl o uvedené námitce tak, že se jí nevyhovuje. Námitkou je požadována taková úprava územně plánovací dokumentace, která by nakládání s odpady, jakož i provozování spalovny nebránila, a to včetně budoucí modernizace či přestavby.

V případě alokace spalovny lze konstatovat, že se nejedná o nadmístní význam, neboť tato otázka není řešena v územním plánu Velkého územního celku Pardubického kraje ani v Zásadách územního rozvoje Pardubického kraje, které jsou připravovány k vydání. V případě území obce Rybitví, kdy urbanistická struktura obce a kvality životního a obytného prostředí je historicky narušována a poškozována rozsáhlým průmyslovým areálem, je návrh územního plánu instrumentem, který slouží k naplňování cíle stabilizovat urbanistickou strukturu a doplňovat ji především o prvky posilující kvalitu životního prostředí a podmínek pro bydlení. Územní plán řeší funkční využití území spalovny se záměrem respektovat požadavky udržitelného rozvoje území, které jsou v souladu se stanoviskem obce Rybitví a připomínkou Statutárního města Pardubice.

Ve fázi územního plánování není řešena otázka „jak“ bude budoucí výstavba navržena nebo řešena, ale především „zda“ je možné ji z hlediska udržitelného rozvoje vůbec umístit v území. Jejím případným situováním lze předpokládat zesílení tlaku na další intenzivní využití zainventovaných pozemků. Tato tendence je však nežádoucí. V případě předloženého záměru je nutné zhodnotit i mimotržní efekty. Záměr by v konečném efektu mohl vyústit v externalitu, kdy se individuální přínosy investora nerovnají společenským nákladům vyjádřeným nejen snížením hodnoty pozemků v okolí spalovny, ale také zásahem do sociální soudržnosti obyvatel. Jedná se o intenzivně využité území vyvolané minulým územním rozvojem a převahou výrobních ploch zatěžujících prostředí a tlakem na kvalitu bydlení. Nadměrná intenzita využití území vyvolává potřebu nutnosti vyvážení hospodářských aktivit a posílení přírodního potencionálu území s příznivými důsledky v sociální oblasti. V širších vztazích sídelní aglomerace dlouhodobě zatížené zhoršenou kvalitou životního prostředí se jeví případná investice jako riziková. Současné informace o důsledcích realizace záměru je proto třeba hodnotit jako rozporné a neprůkazné. Právní jistota vlastníka pozemků nemůže být vydáním územního plánu zpochybněna. Správní rozhodnutí vydaná před platností územního plánu (územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační rozhodnutí zůstávají v platnosti). Návrh územního plánu považuje pořizovatel z hlediska omezení vlastnických vztahů, koordinace zájmů v území a uplatňování veřejného zájmu za proporcionální. Z uvedených důvodů byla námitka zamítnuta.

V moderních společnostech dochází k dynamickému střetu a zároveň k souhře dvou v zásadě protichůdných tendencí. Na jedné straně autonomie jedince projevující se v jeho svobodné vůli a v tom, že má sféru základních práv, kterou jiní jedinci či stát zásadně nemají právo narušit, a na druhé straně rozhodování většiny, projevující se v tom, že v jisté míře může být autonomie jednotlivce potlačena v důsledku rozhodnutí většiny zasahující do jeho právní sféry. Všechny nástroje právní regulace, od ústavních pravidel přes zákony, podzákonné právní předpisy, hybridní typy opatření obecné povahy až po rozhodnutí či jiné individuální akty aplikace práva, v sobě tento střet svobody jednotlivce a demokraticky vyjádřené vůle většiny implicitně obsahují. Právě proto je jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci to, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutím většiny byla, pokud možno zdrženlivá a založena na vážných a racionálních důvodech, a pokud je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem.

To platí i pro regulaci pomocí hierarchického systému nástrojů územního plánování, mezi nimi i pro územní plány. Nejvyšší správní soud k tomu ve své judikatuře (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, které je publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz.) vyslovil následující úvahy:

„Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: Vlastnictví a svoboda, Argo, Praha 2008).

Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; (...).

V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i

omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).

Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení (...) z čl. 11 LZPS, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „*de minimis*“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku LZPS) musí být kompenzován. Pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. (...)“.

Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že odůvodnění napadeného územního plánu a rozhodnutí o námitce navrhovatele se relevantně nevyjádřily ke zcela konkrétním a zásadním výhradám navrhovatele stran neodůvodněného zásahu do jeho vlastnického práva, k nedodržování zásady subsidiarity a minimalizace zásahu a k narušení principu právní jistoty.

Tak v odůvodnění napadeného územního plánu je na straně 65 bez jakýchkoliv důvodů, argumentace a vysvětlení pouze konstatováno, že „jako plocha přestavby pro technickou infrastrukturu se specifickým využitím bylo navrženo území bývalé spalovny odpadů v jižní části katastru. Souběžně se schválením zadání ÚP vyloučilo svým usnesením dne 17. 9. 2007 zastupitelstvo obce obnovu spalovny odpadů a 1. 9. 2008 požádalo o úpravu návrhu ÚP v tomto smyslu. Shodný požadavek uplatnilo statutární město Pardubice ve společném jednání jako sousední obec. Na základě projednání byl upraven regulativ využití této funkční plochy (tzn. využití plochy jako technická infrastruktura mimo jakékoli činnosti s veškerými odpady s výjimkou činností souvisejících s likvidací a čištění odpadních vod)“.

Odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele, které tvoří součást odůvodnění opatření obecné povahy, jehož obsah je uveden shora, je pak zcela obecné, aniž by bylo z něho seznatelné, proč jsou výhrady navrhovatele liché, mylné nebo vyvrácené, proč jsou považovány skutečnosti předestírané navrhovatelem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými skutečnostmi za vyvrácené, které skutečnosti jsou pak vzaty za podklad rozhodnutí o námitce, jakými úvahami se příslušný orgán ubíral při hodnocení všech skutečností a podle jaké právní normy bylo rozhodováno. Pouhé konstatování skutečnosti proti čemu směřuje námitka, co je námitkou požadováno, tvrzení o absenci nadmístního významu alokace spalovny, o obecném cíli při tvorbě územně plánovací dokumentace, stav řešeného území obce Rybitví z hlediska životního prostředí, vyhodnocení mimotržních efektů předložených záměrů investora, o tom, co vyvolává nadměrná intenzita využití území a posléze konstatování, že právní jistota vlastníka pozemků nemůže být vydáním územního plánu zpochybněna, aniž by navrhovatel v odůvodnění nalezl jedinou konkrétní odpověď na zcela konkrétní výhrady, činí rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelným. Především zcela absentuje právně vyargumentované stanovisko a úvaha k zásadní výhradě

navrhovatele, že v důsledku nesprávného zařazení lokality P1, na níž se nacházejí dotčené nemovitosti, mezi funkční plochy TX- plochy technické infrastruktury se specifickým využitím, pro něž je dle textové části územního plánu vyloučeno jakékoli nakládání s odpady a je tak pojmově znemožněn provoz spalovny průmyslových odpadů, by došlo k neodůvodněnému zásahu do vlastnických práv navrhovatele, jenž není v souladu se zásadami územního plánování a zásadami postupu dotčených orgánů, vyjádřenými ve stavebním zákoně. Totéž stanovisko a úvaha chybí i k další výtce, že areál spalovny byl přitom, ještě před zahájením prací na územním plánu, po proběhlém územním a stavebním řízení řádně zkolaudován dne 7. 7. 1997 a jeho existence je tak v souladu s platnými právními předpisy. Stejné stanovisko pak absentuje i ve vztahu k námitce, že i judikatura (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009) dovodila, že 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 nezbytné nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. V tomto směru je třeba ukázat na výhradu, že ochrany životního prostředí je zřetelně možné dosáhnout i jinými prostředky, např. stanovením podmínek pro provozování zařízení k nakládání s odpady, na níž orgán rozhodující o námitce rovněž nereagoval, i když si lze jen stěží představit přísnější podmínky než podmínky nutné k získání souhlasného stanoviska k realizaci záměru podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. Orgán rozhodující o námitce se také nevypořádal s námitkou navrhovatele, že schválením územního plánu, jak je pro lokalitu P1 navržen, by došlo k narušení principu právní jistoty, a k nepřiměřenému, a tudíž nezákonnému, zásahu do vlastnického práva navrhovatele, které nabyl úplatně v dobré víře, a to za situace, že se stejně jako původní vlastník spalovny odpadů nedopustil žádného porušení platných právních předpisů, ani jiného jednání, které by zakládalo důvod pro znemožnění provozování spalovny. Ve světle uvedených výhrad navrhovatele jsou pak za popsané situace (znemožnění podnikatelské činnosti navrhovatele) nepřezkoumatelné zcela obecné úvahy a závěry orgánu rozhodujícího o námitce, že „správní rozhodnutí vydaná před platností územního plánu (územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační rozhodnutí) zůstávají v platnosti. Návrh územního plánu považuje pořizovatel z hlediska omezení vlastnických vztahů, koordinace zájmů v území a uplatňování veřejného zájmu za proporcionální“. Je tomu tak proto, že nedávají odpověď na navrhovatelem vznesenou námitku, když z nich není ani patrno, čem konkrétně spočívá proporcionalita z hlediska omezení vlastnických vztahů a uplatňování veřejného zájmu.

V odůvodnění opatření obecné povahy tedy nejsou - ve vztahu k lokalitě P1, na níž se nacházejí dotčené nemovitosti, a ve vztahu k funkční ploše TX - ploše technické infrastruktury se specifickým využitím, pro něž je dle textové části územního plánu vyloučeno jakékoli nakládání s odpady - uvedeny 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). Nedostatek rozhodovacích důvodů proto způsobuje v tomto směru nepřezkoumatelnost uvedené části opatření obecné povahy, neboť se odpůrce řádně nevypořádal se vznesenou námitkou.

Nic na tom nemění ani tvrzení odpůrce, že navrhovatel nebyl osobou oprávněnou k podání námitky. V rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, dostupném na www.nssoud.cz., vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že důvodem ke zrušení opatření obecné povahy není ani skutečnost, pokud jsou posouzeny námitky jako připomínky, a odpůrce námitky v odůvodnění věcně posoudí. Navrhovatel však byl územním plánem dotčen právě tím, že jeho nemovitosti nebyly vymezeny jako zastavitelná plocha, ale plocha přestavbová (§ 43 stavebního zákona). Odpůrce pak navíc tuto výtku sám zpochybňuje, když se s podáním navrhovatele vypořádal jako s námitkou.

Nejvyšší správní soud proto musí konstatovat, že odůvodnění napadeného územního plánu, resp. opatření obecné povahy ani rozhodnutí o zamítnutí námitky vůbec nereagovalo na závěry vyplývající ze zcela zásadního usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, pro danou věc.

Je proto opodstatněná námitka navrhovatele, že v rozhodnutí o námitce je pouze uvedeno, že obec je zatížena existencí průmyslového areálu, nespecifikuje však, v čem spočívá veřejný zájem na vyloučení aktivit odpadového hospodářství v dané lokalitě. V důsledku toho pak zařazení lokality P1 do způsobu využití TX brání využití nemovitostí k podnikatelské činnosti v oblasti nakládání s odpady, aniž však byl takový zásah v územním plánu přezkoumatelně podložen veřejným zájmem, který by omezení vlastnického práva mohl ospravedlňovat, či jinak veřejný zájem odůvodněn.

Nejvyšší správní soud proto zrušil opatření obecné povahy v napadené části, neboť popsaný postup a rozhodování trpí takovou vadou, která zatěžuje proces pořizování a vydání územního plánu do té míry, že může mít vliv na zákonnost napadené části opatření obecné povahy.

Odpůrce tedy při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy v tomto kroku algoritmu neuspělo, nepovažoval Nejvyšší správní soud za možné zabývat se dalšími výhradami navrhovatele (nedostatečnost odůvodnění opatření obecné povahy takový přezkum znemožnila). Z těchto důvodů proto nezkoumal soulad opatření obecné povahy s hmotným právem, ani soulad tohoto opatření se zásadou proporcionality (přiměřenosti právní regulace). Shledané vady však postačují ke zrušení napadeného opatření ve vztahu k lokalitě P1, na níž se nacházejí dotčené nemovitosti, a ve vztahu k funkční ploše TX - ploše technické infrastruktury se specifickým využitím. I kdyby v ostatních krocích jinak napadené opatření obecné povahy obstálo, muselo být zrušeno právě pro nedodržení zákonem vymezených pravidel pro jeho vydání.

Nutno však zdůraznit, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti uvedené části opatření obecné povahy není úkolem Nejvyššího správního soudu, coby orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková

zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti. Tuto úlohu musí splnit orgán vydávající územní plán a rozhodnutí o námitce, a nikoliv správní soud.

Zrušení napadené části územního plánu má za následek též zrušení rozhodnutí o námitce, které je součástí odůvodnění územního plánu a které se vztahuje k zrušené části územního plánu. Nejvyšší správní soud v tomto analogicky odkazuje na § 54 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. V případě zrušení části územního plánu správním soudem jsou dopady soudního rozhodnutí ještě patrnější; nelze totiž rozhodovat a postupovat podle neexistující části územního plánu. Odpůrce tedy dokončí řádným způsobem příslušnou proceduru a řízení pak po rozhodnutí o námitce vyústí v nové rozhodnutí v části týkající se uvedené lokality a funkční plochy.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101 odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 24. listopadu 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu