



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) M. S., b) P. R.**, oba zast. Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou, se sídlem Riegrova 14, Olomouc, proti odpůrci: **Statutární město Frýdek – Místek**, Radniční 1148, Frýdek – Místek, zast. JUDr. Milanem Pavelcem, advokátem, se sídlem Zámecké náměstí 42, Frýdek – Místek, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 8. 12. 2008, kterým byl vydán územní plán Statutárního města Frýdku – Místku,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Zastupitelstvo města Frýdku – Místku vydalo dne 8. 12. 2008 pod č. j. OÚR/2008/4290/Bř Územní plán Frýdku – Místku jako opatření obecné povahy č. 1/2008. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 1. 1. 2009.

Oba navrhovatelé podali žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, a domáhali se touto žalobou zrušení rozhodnutí odpůrce o námitkách a uvedení územního plánu do souladu s rozhodnutím o zrušení rozhodnutí o jejich námitkách.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 2. 4. 2009, č. j. 22 Ca 93/2009 – 15, věc postoupil Nejvyššímu správnímu soudu. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že k rozhodnutí o návrhu ve věci na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) příslušný Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 7. 5. 2009, č. j. 4 Ao 2/2009 – 24, vyzval navrhovatele, aby svá podání doplnili tak, aby návrh výroku rozsudku odpovídal ustanovením

§ 101a a násl. s. ř. s., tedy, aby bylo zřejmé, zda se navrhovatelé domáhají zrušení celého Územního plánu Frýdku – Místku ze dne 8. 12. 2008 nebo jen jeho části, kterou je třeba přesně vymezit. Navrhovatelé opravili a doplnili své návrhy ze dne 23. 2. 2009 podáním ze dne 18. 5. 2009.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 5. 2009, č. j. 4 Ao 2/2009 – 40, řízení přerušil na dobu do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o otázkách předložených tomuto senátu usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 24, neboť odpověď na položené otázky mohla být zásadní pro rozhodnutí v projednávané věci. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ao 2/2009 – 44, bylo v řízení pokračováno.

Navrhovatelka a) v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedla, že ve svých námitkách vznesených v průběhu řízení o opatření obecné povahy namítala dotčení vlastnického práva zakotvením plochy dopravy letecké – DL v těsném sousedství s pozemky, jejichž je podílovou spoluvlastnictví, tj. pozemky p. č. 1043/1, 1043/2, 1043/3, 1044, 1045, 1046/1, 1055/6, 1056/3, vše v k. ú. Kunčičky u Bašky. Obávala se důvodně budoucího rozšíření užívání sportovního letiště v Místku – Bahno a tím zhoršení jak životního prostředí v bezprostředním okolí, tak zásahu do jejího vlastnického práva, neboť v případě využívání letiště bude výrazně omezena v nakládání s pozemky v jejím spoluvlastnictví, kdy by např. chtěla v budoucnu požádat o změnu územního plánu za účelem změny využití svých pozemků, třeba pro zástavbu rodinnými domky. Dále poukázala na to, že cílem územního plánování je podle ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona, „vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudružnost společenství obyvatel území, a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“. V této souvislosti uvedla, že plocha dopravy letecké DL a plocha sportovního letiště SL leží v blízkosti rodinných obydlí a užívání těchto ploch k účelu, k němuž jsou územním plánem určeny, narušuje příznivé životní prostředí obyvatel těchto domů, a to především hlukem a vibracemi. Územní plán sice neřeší provozování letiště, ale územní plán má povinnost předvídat, jaké mohou mít dopady činností, které na dané ploše budou realizovány v souladu s ním. K tomu v tomto případě nedošlo. Podle názoru navrhovatelky neplní územní plán jeden ze svých základních cílů, a to vytvářet vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí. Zakotvením plochy letiště do území sousedícího s individuální bytovou zástavbou nemůže dojít k vytvoření příznivého životního prostředí pro obyvatele těchto domů. Namítala, že odpůrce se nezabýval podstatou její námitky, a dotčením jejích práv, nezkoumal, zda v budoucnu nemůže dojít k neúměrnému dotčení jejích práv, ale pouze námitku zamítl s tím, že jde o věci, které nemohou být řešeny územním plánem.

Navrhovatel b) uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. 3737/1, 3737/2, 3737/58 a 3737/63 v k. ú. Frýdku – Místku. Poukázal na to, že v námitkách k návrhu územního plánu vyjádřil nesouhlas s rozšiřováním ploch pro létání – plochy sportovního letiště SL, s poukazem na důvodnou obavu z nárůstu nepříjemného hluku a vibrací v případě realizace aktivit v souladu s územním plánem. Zdůrazňoval, že je vlastníkem pozemku přímo dotčeného navrženou a schválenou plochou sportovního letiště (SL – vzletová a přistávací dráha p. č. 3737/63, k. ú. Místek). Uvedl dále, že podle podmínek pro využití ploch stanovených v textové části územního plánu pro plochy s označením SL je uvedeno, že na takových pozemcích lze umístit stavby účelových a pěších komunikací a stavby sítí a zařízení technické infrastruktury. Může se proto stát, že na pozemcích v jeho vlastnictví bude v budoucnu potřeba umístit některou z uvedených staveb. Nesouhlasil se způsobem, jakým byla odpůrcem jeho námitka vypořádána, neboť odpůrce se nezabýval dotčením jeho vlastnického práva. Poukázal

na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2006, podle něhož dotčenými vlastníky jsou také ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly zatěžovány hlukem nad obvyklou mírou, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně územního plánu. Uvedl, že je jednak vlastníkem dotčeného pozemku a jednak je dotčen případnými dopady aktivit realizovaných v souladu s územním plánem. Těmito případnými negativními jevy se odpůrce nezabýval.

Namítal dále, že odpůrce přistoupil ke schválení územního plánu jako k nezávaznému dokumentu, z něhož neplynou žádná práva a povinnosti, který sám o sobě neovlivňuje další vývoj v území a ponechává tyto otázky k řešení v dalších fázích realizace případných záměrů (územní rozhodování, stavební povolení atd.). S takovým postojem navrhovatelé nesouhlasí. Územní plán je prvotním dokumentem, od něhož se veškeré další aktivity odvíjejí. Územní plán je právě tím dokumentem, který řeší, zda budou moci být určité záměry v území realizovány. Navazující procesy, ať už jde o územní řízení nebo např. o proces posuzování vlivu na životní prostředí, už poté neřeší otázku „zda“, ale „jak“ budou tyto aktivity a záměry realizovány. V okamžiku územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. Je tedy nanejvýš potřebné, aby se pořizovatel a následně schvalující orgán, jímž je zastupitelstvo obce, zabývali otázkou, zda je do budoucna možné realizovat záměr navržený v územním plánu a zda tento záměr nebude mít neúměrné dopady do vlastnických či jiných obdobných práv dotčených osob. Je nesporné, že volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Rozhodující orgán má proto povinnost se vyjádřením dotčených osob kvalifikovaně zabývat. Navrhovatelé shodně namítali, že jim rozhodnutí o námitkách nebyla doručena do vlastních rukou.

V doplnění návrhu uvedli navrhovatelé, že se cítí být zkráceni na svých právech částí opatření obecné povahy, v níž je zakotvena plocha dopravy letecké DL a plocha sportovního letiště SL v lokalitě Místek – Bahno, a to především na právu vlastnictví. Ostatní části územního plánu do práv navrhovatelů nezasahují. Navrhovali, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, jímž územní plán Frýdku – Místku vydaný zastupitelstvem města Frýdku – Místku jako opatření obecné povahy č. 1/2008 dne 25. 11. 2008 se v části zakotvující plochu dopravy letecké DL a plochu sportovního letiště SL v lokalitě Místek – Bahno specifikované v tabulkách 19 a 20 textové části územního plánu Frýdku – Místku, zrušuje.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že podle jeho názoru nejsou splněny podmínky řízení a tudíž je zde důvod pro odmítnutí návrhu. Koncepce návrhu je naprosto v rozporu s požadavky soudního řádu správního na projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Podle názoru odpůrce navrhovatelka M. S., bytem X., není aktivně legitimována, neboť návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatelka tvrdí dotčení vlastnického práva zakotvením plochy dopravy letecké – DL v těsném sousedství s pozemky, jejichž je podílovou spoluvlastnicí, a to s pozemky v k. ú. Kunčičky u Bašky. Územní plán se však již z povahy věci na tyto pozemky nevztahuje, neboť pozemky navrhovatelky se nalézají v k. ú. jiné obce, a to obce Baška. Navrhovatelka tedy nemůže být nijak dotčena na svých právech.

Odpůrce dále uvedl, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno. Územní plán vydalo zastupitelstvo města Frýdku – Místku, přičemž navrhovatelé ve svém návrhu označili jako žalovaného Statutární město Frýdek – Místek. Petičtí, jaký navrhovatelé uvedli ve svém návrhu, je neprojednatelný, neboť v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí nemůže soud opatření obecné povahy změnit, může

jej pouze zrušit, celé nebo jeho části, nebo návrh zamítnout. Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce vyslovil názor, že uvedené nedostatky nelze zhojit opravením návrhu na základě výzvy podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s.

Odpůrce dále uvedl, že pokud by snad soud naznal, že podmínky řízení jsou splněny, resp., že jejich nedostatky lze odstranit, měl za to, že návrh je nedůvodný a navrhoval jeho zamítnutí. Tvrdil, že územní plán ob stojí v postupu přezkumu tak, jak jej používá soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí: a) odpůrce je orgánem, který měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat, b) odpůrce nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné meze své působnosti, c) při vydávání opatření obecné povahy bylo postupováno zákonem stanoveným způsobem; odpůrce se s námitkami navrhovatelů rádně vypořádal a v souladu se stavebním zákonem zamítnutí námitek odůvodnil v odůvodnění územního plánu; d) územní plán je z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem, zejména se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); e) územní plán je přiměřený sledovanému cíli a ob stojí v testu proporcionality; odpůrce tvrdí, že postupoval v souladu s ustanovením § 18 stavebního zákona a že sledoval cíle tam uvedené. Rozhodně nepřistupoval ke schválení územního plánu jako k nezávaznému dokumentu, jak tvrdí navrhovatelé, ale postupoval při jeho vydání s odbornou pečlivostí, kdy se snažil vyvážit jednotlivé partikulární zájmy ve prospěch zájmu veřejného.

Navrhovatelka s názorem odpůrce obsaženým v jeho vyjádření o tom, že není aktivně legitimována, nesouhlasila. Poukazovala na to, že území obce není izolovaným útvarem, z něhož by určité vlivy činností na něm prováděných, nemohly dopadat na území okolních obcí. Skutečnost, že navrhovatelka vlastní pozemky na území sousední obce (při hranici s územím Frýdku – Místku) nemůže automaticky znamenat, že není dotčena děním na území Frýdku – Místku, navíc v situaci, kdy její pozemky jsou při hranici s územím Frýdku – Místku. Vymezení ploch v územním plánu jako plocha dopravy letecké DL a plocha sportovního letiště SL může mít nepochybně v pozdější době vliv kromě pozemků, na nichž se nachází, také na pozemky okolní, neboť bezesporu ovlivní jejich budoucí využití. Vlastníci těchto sousedních pozemků (bez ohledu na to, v jakém katastrálním území se nacházejí, protože vymezení katastrálních území a území obce mají pouze administrativní povahu, nemají vliv na faktické dopady záměrů realizovaných na určitém místě), mohou být v budoucnu záměrem, pro jehož realizaci dá základ právě územní plán, dotčeni. To, že se záměr bude nacházet na území Frýdku – Místku, neznámá, že nebude mít vliv na území sousedních obcí.

Účastníci řízení u jednání před Nejvyšším správním soudem setrvali na svých návrzích a stanoviscích. Navrhovatelé se poté dovolávali ustanovení § 18 zákona č. 183/2006 Sb. a článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Poukazovali na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž omezení vlastníka nesmí přesáhnout spravedlivou míru. Domnívali se, že v případě střetu dvou soukromých zájmů, z nichž jeden je navíc zájmem spíše typu hobby, a kdy tento zájem má omezit zájem vlastníků pozemků nakládat s nimi k uspokojování svých potřeb (např. výstavbou rodinných domků, apod.), nelze hovořit o spravedlivé míře zásahu.

Soud provedl dokazování územním plánem Statutárního města Frýdku – Místku, a to textovou i grafickou částí. Soud dále zjistil, že Vláda České republiky usnesením ze dne 25. 3. 2002, č. 298+P schválila územní plán velkého územního celku Beskydy a vymežila jeho závaznou část tak, jak je uvedeno v části IV materiálu č. j. 315/02. Vláda dále vzala na vědomí Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku Beskydy, obsaženého v části IV materiálu č. j. 315/02, upřesněného podle připomínek vlády. Uložila dále Ministerstvu pro místní rozvoj zajistit vyhlášení sdělení o závazné části tohoto plánu ve Sbírce zákonů, a přednostům Okresních úřadů

Frýdek – Místek, Nový Jičín a Vsetín uložila, aby zajistili promítnutí územního plánu do územních plánů měst a obcí. Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, kterým byla vyhlášena závazná část územního plánu velkého územního celku Beskydy, bylo publikováno ve Sbírce zákonů v roce 2002 pod č. 143. V příloze č. 2 ke sdělení č. 143/2002 Sb. je pod bodem 1. písm. i) uvedeno letiště Frýdek – Místek, Valašské Meziříčí (Poličná – Chropyně) a Huslenky pro individuální leteckou dopravu, sportovní létání a záchranou leteckou službu. Pod bodem IV. citované přílohy byla tato stavba (záměr) označena jako veřejně prospěšná. Podle závazné změny č. I územního plánu velkého územního celku Beskydy schválené 21. 11. 2006 (část D) bylo letiště ve Frýdku – Místku vymezeno jako veřejně prospěšná stavba pod č. 92.

Nejvyšší správní soud dále zjistil, že byly vydány zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje jako návrh opatření obecné povahy. Pod bodem D, D.1.3. je uvedeno, že v souladu s ustanovením § 187 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., byly bez věcné změny převzaty ze schválených územních plánů velkých územních celků a jejich změn na území Moravskoslezského kraje plochy pro záměry dopravních terminálů nadmístního významu, záměry letecké dopravy nadmístního významu a koridory pro záměry na výstavbu lanovek. Mezi těmito plochami je pod označením D 174 zahrnuto letiště ve Frýdku – Místku, které si ponechalo charakter veřejně prospěšné stavby (viz bod G.1.1., 102b). Krajský úřad Moravskoslezského kraje vydal dne 21. 8. 2009 veřejnou vyhlášku, kterou oznámil zahájení řízení o vydání zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje formou opatření obecné povahy s tím, že veřejné projednání těchto zásad se uskuteční dne 26. 10. 2009.

Při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu se soud řídil jednak názorem rozšířeného senátu, který je pro něj závazný, jakož i další judikaturou tohoto soudu týkající se přezkumu opatření obecné povahy. Vycházel přitom i z toho, že podle výslovné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 s. ř. s. není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy vázán právními důvody návrhu.

Nejvyšší správní soud také vycházel z toho, že podle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, 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 soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotně právními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. 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.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností návrhu, když návrh navrhovatelů včetně jeho doplnění považoval vzhledem k jeho obsahu za návrh na zrušení opatření obecné povahy. Klíčovou otázkou zde je posouzení aktivní legitimace obou navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud při posuzování této otázky postupoval podle závazných zásad, které k posouzení stanovil rozšířený senát ve svém rozhodnutí ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.

Testu stanovenému rozšířeným senátem vyhovuje navrhovatel P. R. bez jakýchkoliv pochybností. Navrhovatel je vlastníkem celé řady pozemků, z nichž pozemek č. 3737/63 v k. ú.

Místek, je přímo dotčen navrženou a schválenou plochou sportovního letiště SL. Navrhovatel tvrdí, že je opatřením obecné povahy dotčen na svých vlastnických právech, a to nejen tím, že na jeho pozemcích může být umístěna některá z účelových staveb, případně pěší komunikace, nebo stavba sítí a zařízení technické infrastruktury podle textové části územního plánu vymezené pro plochu SL, ale dotčení na vlastnických právech dovozuje i z toho, že realizací záměru sportovního letiště budou tyto plochy zatěžovány hlukem nad obvyklou míru, spadem, či jiným typem znečištění. Navrhovatel tvrdí i porušení svých procesních práv, konkrétně tvrdí, že se odpůrce nezabýval řádně jeho námitkami vznesenými v průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy.

Soud má za to, že potenciální zásah do práv navrhovatele je myslitelný, neboť je v zásadě myslitelný 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 a nepřípustného využití, a stanoví podmínky prostorového uspořádání a pod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu využívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem. Pokud jde o tvrzené porušení procesních práv navrhovatele, rovněž ani v této oblasti nelze vyloučit zásah do jeho právní sféry. Jestliže výsledkem tvrzeného vadného postupu odpůrce by bylo stanovení budoucího plánovaného využití plochy zahrnující i pozemky ve vlastnictví navrhovatele včetně podmínek pro toto využití, je zásah do právní sféry navrhovatele bez dalšího myslitelný.

Z uvedených důvodů považuje soud za nepochybné, že navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu, případně jeho vymezené části tak, jak byla uvedena v petitu návrhu.

V případě navrhovatelky M. S. je situace poněkud jiná. Navrhovatelka v návrhu specifikovala pozemky, které se sice nacházejí v k. ú. Kunčičky u Bašky, avšak jsou v těsném sousedství s pozemky, na nichž je zakotvena plocha dopravy letecké DL. Navrhovatelka namítá zásah do svého vlastnického práva, neboť budoucím rozšířením užívání sportovního letiště, bude výrazně omezena v nakládání s pozemky v jejím vlastnictví, a to v situaci, že by chtěla do budoucna požádat o změnu územního plánu za účelem využití svých pozemků, například pro zástavbu rodinnými domy. Navrhovatelka dále namítala i to, že plocha dopravy letecké DL a plocha sportovního letiště SL leží v blízkosti rodinných obydlí a užívání těchto ploch podle navrženého záměru narušuje příznivé životní prostředí, a to především hlukem a vibracemi. Navrhovatelka namítala i porušení svých procesních práv a vytýkala odpůrci, že se jejími námitkami důsledně nezabýval.

Soud při posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatelky vycházel z již zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu, konkrétně z bodu 36. tohoto usnesení. V něm se praví, že *„výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti a ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulovaném územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Zcela výjimečně je představitelné i dotčení vlastníků vzdálenějších nemovitostí, například vzdušným dálkovým přenosem exhalací.“*

Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že je vždy třeba posuzovat přípustnost návrhu podle konkrétních okolností věci, s tím, že v pochybnostech je nutno se přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.

Jak bylo zjištěno z grafické a textové části napadeného územního plánu, v jižní části správního území Frýdku – Místku v lokalitě Bahno se nachází stávající vzletová a přistávací dráha, která slouží pro vzlety a přistání sportovních létajících zařízení. Tato plocha je označena jako plocha dopravy letecké DL a podle textové části územního plánu zahrnuje stávající plochy sportovního letiště v Místku – Bahně s možností staveb provozních zařízení letecké dopravy, staveb hangárů, čerpacích stanic pohonných hmot, staveb sítí a technické infrastruktury a staveb komunikací. Tato plocha byla v dřívější územně plánovací dokumentaci vymezena jako zóna sportovní. Plocha sportovního letiště SL zahrnuje navržené nezastavitelné plochy sportovního letiště v Místku – Bahně určené pro vzlety a přistávání letadel. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky sice sousedí s plochou označenou jako plocha dopravy letecké, nicméně podle názoru soudu nelze upřít oprávněnost námitkám navrhovatelky, které dovozují dotčení jejích vlastnických práv aktivitou, která je spojena s provozem letiště, resp. rozšířením jeho plochy. Soud má za to, že v případě navrhovatelky jde o situaci, kterou lze podřadit závěru obsaženém v usnesení rozšířeného senátu v bodě 36. Soud tedy na základě výše uvedeného považuje navrhovatelku za aktivně procesně legitimovanou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Pokud jde o označení odpůrce, lze rovněž odkázat na odůvodnění usnesení rozšířeného senátu (body 42 – 45), které vyústilo závěr, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoliv toto zastupitelstvo samotné.

Účastníci nijak nespoují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Oba navrhovatelé vznesli námitky, v nichž tvrdili, že se odpůrce dostatečně nevypořádal s jejich námitkami vznesenými v průběhu řízení o vydání územního plánu.

K tomu soud uvádí, že rozhodnutí o námitkách je součástí opatření obecné povahy a je obsaženo v bodu 13. textové části územního plánu II.A – rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění. K tomu nutno dodat, že odpůrce, přestože ve svém vyjádření zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, neboť územní plán se na její pozemky v katastrálním území Kuncičky u Bašky nevztahoval, považoval navrhovatelku za osobu, která je oprávněna námitky podat podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb.

Navrhovatelka společně s D. M. namítaly, že při navrhovaném záměru má dojít ke změně druhu pozemků z orné půdy na sportoviště či jinou plochu. Skutečnost, že bylo vyhlášeno ochranné pásmo, vede podle jejich názoru k tomu, že dosud neveřejné letiště s nepravidelným provozem pro starty a přistávání sportovních letadel, se změnil na úředně uznané komerční letiště, což by mělo dopad na zatížení okolního obyvatelstva hlukem a vibracemi. Namítaly dále, že v současné době je letiště provozováno v rozporu s právními předpisy a poukazovaly na skutečnost, že jejich nemovitosti jsou jedinou přístupovou cestou k pozemku č. 3737/1, přičemž ony nikdy neudělily souhlas členům klubu k jejich užívání.

Odpůrce námitku zamítl a v odůvodnění uvedl, že v územním plánu jde o návrh funkčního využití jednotlivých ploch. Poté popsal identifikaci jednotlivých ploch a zdůraznil, že předmětem územního plánu není provozování letiště, ani zkoumání, zda je provozováno v souladu s platnými předpisy, nebo zda má provozovatel souhlasy vlastníků k jeho provozu. Uvedl dále, že územní plán nemůže řešit otázku souhlasu vlastníků s používáním příjezdové cesty.

Navrhovatel P. R. v námitce poukazoval na to, že vzletová a přistávací dráha slouží především pro vzlety a přistávání sportovních létajících zařízení, ale v rámci územního plánu je v souladu s územním plánem vyššího územního celku Beskydy navrženo její rozšíření. S touto změnou nesouhlasil, neboť může vést až k samotnému legalizování letiště, jehož provoz bude mít vliv na okolní nemovitosti, a to především svým nepříjemným hlukem a vibracemi. Navrhoval, aby tyto plochy určené pro vzlety a přistávání zůstaly zachovány pro zemědělské využití jako orná půda.

Odpůrce námitku zamítl a v odůvodnění uvedl, že pozemky uvedené v námitce jsou součástí plochy sportovního letiště SL, která je v územním plánu navržena pro vzlety a přistávání letadel. Plochy nejsou určeny k zástavbě. Bude záležet na dohodě vlastníků pozemků a provozovatele letiště, zda tyto plochy bude moci provozovatel využít pro výše uvedený účel vzletu a přistávání letadel.

Z výše uvedeného plyne, že se odpůrce námitkami obou navrhovatelů zabýval. Byť způsob zvolený odpůrcem nebyl zcela vyčerpávající, je třeba vidět, že odpůrce se v obecné rovině zabýval všemi námitkami, a své stanovisko aspoň ve stručnosti odůvodnil. Soud tedy neshledal, že by způsob vypořádání se s námitkami mohl vyvolat úvahy o nezákonnosti postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Dospěl k závěru, že odpůrce obstál i ve třetím kroku algoritmu.

Nejvyšší správní soud má za to, že těžiště posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve čtvrtém kroku algoritmu, a to ve zkoumání souladu napadeného územního plánu s hmotněprávní úpravou, konkrétně pak souladu územního plánu obce s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Z textové části napadeného územního plánu plyne, že otázkou souladu územního plánu Frýdku – Místku s územně plánovací dokumentací vydanou vyšším územním celkem se odpůrce zabýval v bodu 2.3 textové části územního plánu II.A. Vycházel z toho, že řešené území je součástí území řešeného územním plánem velkého územního celku Beskydy schváleného usnesením vlády ČR č. 298 dne 25. 3. 2002 ve znění dvou změn schválených dne 12. 12. 2006 a 12. 9. 2006. Mezi záměry uvedenými v územně plánovací dokumentaci velkého územního celku Beskydy týkajícími se města Frýdku – Místku byl mimo jiné návrh výstavby letiště v Místku – Bahně jako veřejně prospěšná stavba č. 92.

Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona do doby vydání zásad územního rozvoje se považují za závaznou část územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku; ostatní části řešení pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. V § 189 odst. 2 stavebního zákona se pak stanoví, že platné územní plány velkých územních celků jsou ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu (sněmovní tisk v č. 998, str. 169 – 170, Poslanecká sněmovna 2002 – 2006) se k uvedenému ustanovení § 187 odst. 2 a 7 uvádí: „*také územní plány velkých územních celků (odst. 2 tohoto ustanovení) neodpovídají dnešním potřebám a zpravidla nežádoucím způsobem zasahují do kompetence obcí. Přitom ale obsahují řadu veřejně prospěšných staveb a jiných důležitých záměrů, jejichž platnost trvá a část řešení musí být proto převzata do zásad územního rozvoje, které má kraj podle odst. 3 za povinnost pořídit do 3 let (v návaznosti na dvouletou lhůtu pro politiku územního rozvoje (...)) Protože do doby schválení zásad územního rozvoje budou ještě platit staré územní plány velkých územních celků, je potřeba ukončit platnost těch jejich částí, které zasahují nadměrně do pravomocí obcí a zároveň vyřešit, jak provádět změny těchto plánů v případech, kdyby ještě taková potřeba z naléhavých důvodů nastala (odst. 7).*“ K § 189 odst. 2 stavebního zákona pak důvodová zpráva říká toto: „*odstavec 2 řeší vztah závaznosti dříve schválené územně plánovací dokumentace k dokumentaci nově pořizované tak, aby důležitými záměry (např. veřejně prospěšné nebo ochrana hodnot území) kraje byly obce vázány.*“

Z výše uvedených částí důvodové zprávy plyne, že územní plány velkého územního celku nejsou sice pro územní plány obcí závazné v celém rozsahu, ale i po 1. 1. 2007 jsou závazné v rozsahu uvedeném v § 187 odst. 7 stavebního zákona. Podle citovaného ustanovení stavebního zákona jsou závazné mimo jiné i plochy pro veřejně prospěšné stavby. Vymezení těchto ploch je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku závazné tak, že obec je povinna tyto plochy respektovat a vymezit je ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit plochy pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci nejsou. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. „Republikové“, tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona] vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj – a jenom kraj – může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití, zejména pak rozhoduje o plochách nebo koridorech pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, tedy i ploch pro veřejně prospěšné stavby, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obec sama nemůže svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí nebo by je významně ovlivnila. Sousední obce ostatně mohou do schvalování územního plánu obce zasahovat pouze ve velmi omezené míře a jejich výhrady proti návrhu územního plánu spadají do kategorie pouhých připomínek (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje nebo pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády.

Z provedení dokazování vyplynulo, že plocha pro letiště ve Frýdku – Místku byla vymezena v závazné části územního plánu velkého územního celku Beskydy jako plocha pro veřejně prospěšnou stavbu, a co víc, jako taková byla převzata bez věcné změny do zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje vydávaných formou opatření obecné povahy, jejichž veřejné projednání bylo stanoveno na 26. 10. 2009. Jestliže tedy napadený územní plán obce respektoval plochu pro veřejně prospěšnou stavbu letiště obsaženou v závazné části schváleného územního plánu velkého územního celku Beskydy, který byl v době vydání napadeného územního plánu platný, nutno dospět k jedinému závěru, a to k tomu, že napadený

územní plán vymezil plochu dopravy letecké DL a plochu sportovního letiště SL v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že převzal-li napadený územní plán statutárního města Frýdku – Místku plochu pro veřejně prospěšnou stavbu (zde letiště) obsaženou v platném územním plánu vyššího územního celku Beskydy jako plochu letecké dopravy DL a sportovního letiště SL, postupoval v souladu s § 187 odst. 7 a § 189 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odpůrce dostal i čtvrtému kroku algoritmu.

Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní mocí přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. 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 potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

Již z výše uvedeného plyne, že zásady, z nichž se vychází při posuzování proporcionality opatření obecné povahy, je třeba zkoumat ve vztahu k původci záměru, který byl návrhem na zrušení opatření obecné povahy napaden. Jestliže při posuzování čtvrtého kroku algoritmu, tedy souladu opatření obecné povahy se zákonem, dospěl soud k závěru, že odpůrce v posuzované věci postupoval správně, pokud respektoval plochu pro veřejně prospěšnou stavbu (zde letiště) vymezenou v územně plánovací dokumentaci vyššího územního celku, nebylo by nyní správné zkoumat, zda za této situace vymezené plochy dopravy letecké a sportovního letiště splňovaly všechny zásady proporcionality, když odpůrce jiným způsobem nebyl oprávněn postupovat.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že je-li v napadeném územním plánu obce respektována plocha pro veřejně prospěšnou stavbu obsažená v územně plánovací dokumentaci vyššího územního celku, nelze zkoumat test proporcionality ve vztahu k územnímu plánu obce. Splnění požadavku na závěrečný krok algoritmu lze v tomto případě posuzovat pouze ve vztahu k územně plánovací dokumentaci vyššího územního celku. Jinými slovy, respektoval-li odpůrce při tvorbě územního plánu obce platný územní plán velkého územního celku ve schváleném rozsahu, nelze zkoumat, zda v tomto dotčeném záměru byla splněna kritéria vhodnosti, kritéria potřeby a kritéria minimalizace zásahů, neboť tyto zásady nemohl odpůrce při tvorbě územního plánu obce nikterak ovlivnit.

Za této situace se tedy soud námitkami zpochybňujícími dodržení spravedlivé míry při omezení vlastníků dotčených nemovitostí územním plánem, nezabýval.

Se zřetelem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Statutárního města Frýdku – Místku v části zakotvující plochy dopravy letecké a plochy sportovního letiště v lokalitě Místek – Bahno, není důvodný, a proto tento návrh zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo, neboť ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů v tomto typu řízení nepřipouští.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu