



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **WANEMI CZ a. s.**, Lidická 1005/23b, Brno, zastoupené advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným, Karlovo nám. 671/24, Praha 1, proti odpůrci: **město Zábřeh**, Masarykovo nám. 510/6, Zábřeh, zastoupenému advokátem Mgr. Lukášem Rothanzlem, Teplého 2786, Pardubice, proti opatření obecné povahy – změně č. 1 územního plánu Zábřehu vydané usnesením zastupitelstva města ze dne 26. 6. 2019, čj. 19/ZM/5/ORÚP/198, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci, ze dne 30. 6. 2020, čj. 73 A 1/2020-105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jejího zástupce Mgr. Vojtěcha Novotného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Usnesením zastupitelstva města Zábřeh ze dne 26. 6. 2019 bylo vydáno opatření obecné povahy (OOP) – změna č. 1 územního plánu Zábřehu. Do změněného územního plánu byla nově zahrnuta definice *zvláště velkého zdroje znečišťování* [takovým zdrojem se míní *technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování palív o tepelném příkonu vyšším než 50 MW*]. Současně územní plán nově stanovil, že v označených plochách výroby a skladování je nepřipustné umístit zvláště velké zdroje znečišťování.

[2] Společnost Wanemi CZ (navrhovatelka) v těchto plochách v průmyslové zóně města vlastní pozemky a k dalším pozemkům má s městem uzavřenou kupní smlouvu. Územní plán z roku 2010 zde umožňoval mj. výrobu energie či papírenský průmysl. Navrhovatelka již od roku 2006 usiluje o to, aby mohla v těchto plochách umístit papírnu, a město jí v tom původně

vycházelo vstříc. V prosinci 2018 byla papírna nepravomocně umístěna. Součástí papírny podle tohoto rozhodnutí však mají být dva kotle na biomasu, každý z nich o tepelném výkonu 55,45 MW_{tep}. Změna územního plánu by tedy znemožnila papírnu umístit, povolit a provozovat. Proto se navrhovatelka obrátila na krajský soud a žádala zrušení změny územního plánu mj. v těchto částech.

[3] Krajský soud v tomto rozsahu návrhu vyhověl a zrušil napadenou změnu územního plánu v části, v níž definovala *zvláště velký zdroj znečištění* a v níž zakázala v plochách výroby a skladování umístit tento druh zdrojů. Dospěl k závěru, že sporná definice se neodvíjela od platné právní úpravy ochrany ovzduší, ale z již zrušeného zákona o ochraně ovzduší (č. 86/2002 Sb.). Nyní účinný zákon o ochraně ovzduší (č. 201/2012 Sb.) už nedělí stacionární zdroje znečištění ovzduší do čtyř kategorií podle tepelného příkonu, ale zajišťuje komplexní posouzení zdroje na základě různých parametrů, což vede k účinnější ochraně ovzduší. Město spornou regulací sledovalo ochranu ovzduší, použilo však k tomu již překonaný institut. Kromě obecných poznámek o snaze chránit ovzduší přísněji, než to dělá zákon, město neuvedlo konkrétní důvody pro takovou změnu; přitom sám pořizovatel (Městský úřad Zábřeh) upozorňoval město na to, že taková úprava je problematická, a také krajský úřad jako orgán ochrany ovzduší doporučil tuto otázku neregulovat v územním plánu, ale posuzovat ji individuálně ve správním řízení. Krajský soud proto považoval tuto část změny územního plánu za nepřezkoumatelnou, protože z ní nejsou patrné konkrétní úvahy, které k přijetí přísnější regulace vedly.

[4] Město podle krajského soudu řádně nevypořádalo ani konkrétní námitku, kterou navrhovatelka podala proti návrhu změny územního plánu. Zejména se nevypořádalo s tím, zda je tento zásah do navrhovatelčina vlastnického práva nezbytně nutný a zda jde o nejšetrnější z cest, která ještě rozumně vede k zamýšlenému cíli (k ochraně ovzduší) nediskriminačním způsobem.

II. Kasační řízení

[5] Město podalo proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nejprve namítlo, že krajský soud rozhodl bez jednání, i když si město přálo ve věci jednat. Soud to zdůvodnil tím, že OOP je v napadené části nepřezkoumatelné (§ 76 odst. 1 s. ř. s.), ale tato úvaha neobstojí v situaci, kdy sám závěr soudu o nepřezkoumatelnosti je nepřezkoumatelný (vnitřně rozporný). Soud totiž sice říká, že tu chybějí důvody regulace, ale vzápětí je sám věcně hodnotí. Soud zkoumal jen vysvětlení definice pojmů, nezabýval se však kontextem celého odůvodnění. Krom toho je město jistě oprávněno definovat si své vlastní pojmy. Městu není zřejmé, co více mělo v odůvodnění uvést. Hranice 50 MW je jediný konkrétnější limit, který lze objektivně sledovat. Případný emisní limit by byl ve fázi stavebních záměrů nekontrolovatelný.

[6] Podobně nesprávně hodnotil krajský soud i to, jak se město vypořádalo s navrhovatelčinou námitkou. Námitka totiž nevyjadřovala pochyby o tom, že regulovat zdroje znečištění ovzduší je nutné, ale vztahovala se k ochraně navrhovatelčiných práv a zájmů. Ani zde soud nenaznačil, jak se mělo město s námitkou podrobněji vypořádat. Jeho rozsudek by proto měl být zrušen pro nepřezkoumatelnost.

[7] Podle navrhovatelky by měla být kasační stížnost zamítnuta. Zákon dává v těchto případech soudu možnost rozhodnout bez jednání a i věcné hodnocení návrhu je správné.

pokračování

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost není důvodná. Krajský soud procesně nepochybil, jeho rozsudek je dostatečně odůvodněn a i jeho věcné hodnocení je správné.

[9] Podle § 76 odst. 1 s. ř. s. písm. a), který se přiměřeně užije i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Město namítá, že krajský soud takto postupovat nemohl, protože změna územního plánu nepřezkoumatelná není.

[10] Tuto námitku chápe NSS spíše jako doplňkovou. Nejprve se proto zabýval tím, zda napadené OOP skutečně bylo nepřezkoumatelné, a dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud. Proto není co vytknout ani procesnímu postupu krajského soudu.

[11] Hlavní kasační námitka se týká způsobu, jakým město zdůvodnilo vyloučení *zvláště velkých zdrojů znečišťování* ze své průmyslové zóny a jakým reagovalo na navrhovatelčinu námitku proti návrhu změny územního plánu.

[12] NSS připomíná, že krajský soud neodpovídal ve svém rozsudku na věcnou otázku, která je mezi stranami sporná – totiž zda má město právo přijmout v procesu územního plánování regulaci, která by znemožňovala umístit v určitých plochách (byť jinak určených pro průmysl a výrobu) zařízení ke spalování paliv, jejichž tepelný výkon by přesahoval stanovený limit. Obecně vzato není vyloučeno, aby územní plán stanovil (preventivně a pro budoucnost) podmínky a limity, jejichž cílem je regulovat výstavbu zdrojů znečišťování (k tomu srov. rozsudek ze dne 28. 8. 2012, čj. 1 Ao 1/2010-247, č. 2710/2012 Sb. NSS); toho si byl ostatně vědom i krajský soud (viz bod 40 jeho rozsudku). Krajský soud však na spornou otázku zatím ani nemohl odpovědět, a to právě proto, že ani město uspokojivě neodpovědělo navrhovatelce na její argumenty.

[13] Podle NSS není odůvodnění krajského soudu vnitřně rozporné. Město krajskému soudu vytýká, že věcně hodnotil důvody přijatého OOP, ačkoli sám prý řekl, že důvody regulace tu chybějí (takže nebylo co hodnotit). To ale musí NSS upřesnit. Krajský soud se vyjadřoval k těm pasážím, které byly ve změně územního plánu skutečně obsaženy, dokonce i úvodem podotkl, že tyto pasáže jsou poměrně dlouhé. Současně ale zdůraznil, že ani tento vícestránkový text neodpovídá na žádnou z konkrétních námitek, které navrhovatelka městu adresovala. V tom NSS nevidí žádný rozpor.

[14] Není ani pravda, že by krajský soud zkoumal jen vysvětlení definice pojmů a nezabýval se kontextem celého odůvodnění. Krajský soud se naopak snažil najít odpověď na navrhovatelčiny námitky všude tam, kde se napadené OOP nějak vyjadřuje k regulaci průmyslových ploch a ke zdrojům znečišťování:

- v příloze A.1 (*změna územního plánu – textová část*), která v části 6 podkapitole 6.1 písmenu a) (str. 33) definuje pojem *zvláště závažný zdroj znečišťování*;
- v příloze B.1 (*odůvodnění změny územního plánu – textová část*); ta v části 3.5.6 podkapitole 6.1 písmenu c) (str. 184–185) vysvětluje, proč změna územního plánu pracuje s touto definicí a jak na ni reagovala navrhovatelka i dotčené orgány; krom toho se příloha B.1 obecněji zabývá potřebou ochrany ovzduší v Zábřehu v části, v níž vyhodnocuje soulad OOP s územněplánovací dokumentací vydanou krajem (str. 118 a 123) a předpokládané důsledky OOP (str. 192 – 193);

- v příloze D (*návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu změny územního plánu*), v níž se město vypořádá s navrhovatelčinou námitkou (označenou jako č. 6) ze dne 16. 8. 2017 (str. 29 – 38).

Ostatně město ani neoznačilo žádné další části OOP, které by snad soud opomenul. Zdůraznilo zvláště str. 118 přílohy B.1, která podle něj dostatečně vysvětluje důvod přijetí nové regulace.

[15] NSS souhlasí s některými tvrzeními města v kasační stížnosti. Tato tvrzení však sama o sobě nemohou zpochybnit správnost úvah krajského soudu.

[16] Pokud územní plán zavádí pojem, který už současný zákon nepoužívá, a zavádí tak oproti zákonné úpravě přísnější regulaci, mělo by město uvést konkrétní důvody, proč se od zákonné úpravy odchyluje. Územní plánování by mělo být kontinuální, a změny územněprávní regulace by tak měly být vyvolány (a zdůvodněny) buď tím, že původně přijaté řešení je věcně nesprávné, nebo tím, že se v mezidobí změnilo právní prostředí. Je třeba, aby odůvodnění takto přísného kritéria bylo obzvláště pečlivé zejména v situaci, kdy ani nadřazené zásady územního rozvoje nežádají, aby územní plán zakazoval určité typy provozů tam, kde byly dosud povoleny. Územní plán je typicky třeba revidovat v situaci, kdy obec musí reagovat na nový vývoj (srov. k tomu rozsudek ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644: tam byla plocha nově regulovaná zásadami územního rozvoje už dříve zařazena mezi evropsky významné lokality v systému NATURA 2000 nebo rozsudek ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53). Územní plán by se měl měnit po důkladné úvaze, nikoli po každých obecních volbách (srov. rozsudky ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016-45, bod 41, nebo ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50, body 56 a 57).

[17] Argumenty města ve prospěch přísnější regulace musejí být o to přesvědčivější, že stěžovatelka připravovala svůj provoz v souladu s dosavadním územním plánem a její papírna už byla nepravomocně umístěna. Pravidla, která plynou z územního plánu, by měla být stabilní, aby jim dotčené osoby mohly přizpůsobit své záměry, a důvody ke změně by měly být dostatečně závažné.

[18] Město je jistě oprávněno definovat si vlastní pojmy (zde pojem *zvlášť závažný zdroj znečištění*). Krajský soud uvedl nejen to, že nyní účinný zákon na ochranu ovzduší už tento pojem neužívá, ale také vysvětlil, proč právní úprava upustila od paušálního dělení zdrojů znečišťování do čtyř kategorií podle jmenovitého tepelného výkonu (na malé, střední, velké a zvláště velké) a místo toho vyžaduje, aby velcí znečišťovatelé byli posuzováni individuálně podle několika parametrů. (K tomu srov. přílohu 2 zákona č. 202/2012 Sb. Dále lze poukázat například na možnost změnit, tj. zpřísnit, vydané povolení k provozu podle § 13 tohoto zákona nebo uložit provozovateli kompenzační opatření podle jeho § 11.) Je také pravda, že údaj o tepelném příkonu se dá – na rozdíl od emisního limitu – dobře sledovat už ve fázi stavebního záměru. Ani to krajský soud nezpochybňoval. Z jeho odůvodnění plyne jen to, že údaj o tepelném příkonu zařízení ke spalování paliv je pouze jedním z kritérií, která mohou ukazovat na ekologickou náročnost určitého provozu, a v dnešní době jde už o kritérium, které je samo o sobě dost hrubé. Pokud město zvolilo právě takové kritérium, mělo by lépe a konkrétně vysvětlit, proč to bylo nezbytné a proč by lepší ochrany ovzduší nemohlo dosáhnout i jinak (mírnějšími prostředky než úplným preventivním zákazem určitých typů zařízení).

[19] Krajský soud ani neřekl (srov. bod [12] výše), že takové kritérium nelze použít nikdy. Musel však zhodnotit, zda město dokázalo takto přísné a paušální kritérium zdůvodnit – a to jak obecně v odůvodnění vlastního OOP, tak konkrétně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Naopak nebylo úkolem soudu (jak se toho město v kasační stížnosti domáhá) rozepisovat se podrobně o tom, co více mělo město v odůvodnění uvést.

pokračování

[20] Podle NSS jsou nedostatky odůvodnění změny územního plánu z rozsudku krajského soudu zřejmé. Bez ohledu na to, co si o připravované úpravě myslela sama navrhovatelka, se k ní v průběhu jejího pořizování pochybovačně vyjádřily i orgány státní správy – Městský úřad Zábřeh jako pořizovatel územního plánu a Krajský úřad Olomouckého kraje jako dotčený orgán ochrany ovzduší (viz str. 185 odůvodnění OOP a bod 33 napadeného rozsudku). Výhrady obou úřadů spočívaly v tom, že otázka tepelného příkonu určitého zdroje by měla být řešena spíše v individuálním správním řízení (územním a stavebním), nikoli v územní regulaci. Postoje městského i krajského úřadu však město ponechalo bez komentáře – jen je shrnulo a nijak na ně nereagovalo. Právě to mu krajský soud právem vytýká.

[21] Na str. 118 přílohy B.1 město uvádí, že mezi priority územního plánování v Olomouckém kraji patří *nenavrhat plochy pro umístění nových zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší (...) v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší*. Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje byly přijaty v roce 2008 a aktualizovány v roce 2011, je proto přirozené, že používají pojmy dřívějšího zákona o ochraně ovzduší (86/2002 Sb.). Město na tuto prioritu zareagovalo tak, že do OOP převzalo definici z již zrušeného zákona. To sice není samo o sobě nepřipustné, ale chybí tu vysvětlení, proč jde podle města o nejvhodnější způsob ochrany ovzduší. Územně plánovací regulace nižšího stupně má vycházet z nadřazených dokumentů; pokud však zachovává i již překonané instituty, musí zdůvodnit, proč je to nutné. Dále k tomuto bodu město říká, že ve svém územním plánu nenavrhuje žádné plochy pro zvláště velké zdroje znečišťování. Tím ale poněkud zastírá podstatu sporu mezi ním a navrhovatelkou. Navrhovatelka se nedomáhala stanovení nových ploch pro zdroje znečištění. Vycházela jen z toho, že do doby přijetí OOP byla průmyslová zóna vhodná i pro její záměr (šlo tedy o *stávající*, nikoli *novou* plochu) – a pak pro něj vhodná být přestala. Zásady územního rozvoje tedy historicky stanovily určité obecné pravidlo; to už tu však jednak bylo při schvalování původního územního plánu, jednak se jím nezodpovídá konkrétní zásah do stěžovatelčina vlastnického práva (srov. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 7 As 119/2017-43, body 40 a 42).

[22] Dále se NSS zabýval tím, jak se město vypořádalo s navrhovatelčinou námitkou k návrhu OOP.

[23] Soud nesouhlasí se způsobem, jakým město hodnotilo povahu tvrzení v této námitce. Podle města se námitka týkala ochrany navrhovatelčiných práv a zájmů, a naopak nepopírala, že regulovat znečištění ve městě je nutné. Takové rozlišování ale soud považuje za umělé.

[24] Navrhovatelka ve své námitce jednak podrobně popsala dosavadní vývoj ve věci projektu papírny (zejména to, že papírna byla v roce 2018 nepravomocně umístěna) a to, jak by na něj dopadla navrhovaná změna územního plánu; jednak navrhla, aby z OOP byly vypuštěny pasáže, které by umístění papírny znemožnily. Město na to nereagovalo stručně, naopak jeho odpověď má celkem přes dvě a půl strany textu. Přesto se odpověď drží v rovině obecných konstatování, která jsou sice pravdivá, ale ve skutečnosti se nevyjadřují k tomu, k čemu mířila navrhovatelčina námitka.

[25] Město tak sdělilo, že zastupitelstvo má právo při tvorbě územního plánu vznášet požadavky na úpravu regulativů výrobních ploch a skladování a dát přednost některým zájmům před jinými, bude-li zachována přiměřenost. OOP se podle města nesnaží znemožnit užívání zastavitelných ploch výroby a skladování; takových ploch je ve městě dostatek a umožňují rozvoj pracovních příležitostí, jak to žádá koncepce rozvoje území města. Odpověď dále zdůraznila, že město má právo obecně omezit či vyloučit stavbu zvláště velkých zdrojů znečišťování na svém území a může v tom být i přísnější než zásady územního rozvoje kraje.

[26] Tyto obecné předpoklady ale navrhovatelka ve své námitce nezpochybnila. Vyslovila domněnku, že OOP je namířeno přímo proti jejímu projektu, a od města mj. žádala, aby se vyjádřilo ke stanoviskům městského a krajského úřadu, která s takovouto preventivní regulací zdrojů znečišťování také nesouhlasila (viz bod [20] výše). Tyto konkrétní výtky však město nechalo stranou – a právě v tom spatřoval krajský soud nepřezkoumatelnost jeho OOP. I zde platí, že krajský soud nemůže straně sdělovat, co více měla do vypořádání námítky napsat. Je však jasné, že město se ve své odpovědi vyhnulo všem sporným bodům, které právě navrhovatelku zajímaly, a nevyjádřilo se tak k tomu, zda je tento zásah do navrhovatelčích práv činěn „v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS; srov. k tomu i rozsudek ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 Ao 4/2011-126, který se týkal spalovny odpadů v Rybitví).

IV. Závěr

[27] Město se svými námitkami neuspělo, NSS proto jeho kasační stížnost zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Město nemělo ve věci úspěch, a je tak povinno nahradit úspěšné navrhovatelce náklady zastoupení. Ty jsou zde tvořeny částkou výši 6 200 Kč za dva úkony právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti a jeho doplnění [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Navrhovatelčin zástupce je plátcem DPH; je tak třeba připočítat částku DPH ve výši 21 % z odměny a paušální náhrady, kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést. Tato částka činí 1 428 Kč, celkem je tedy město povinno zaplatit navrhovatelce částku 8 228 Kč.

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

V Brně dne 24. září 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu