



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

navrhovatelky:

M.Č.

zastoupená advokátem Mgr. Jaroslavem Kopeckým

sídlem Horní 1642/55A, 700 30 Ostrava

proti

odpůrci:

Město Šenov

sídlem Radniční náměstí 300, 739 34 Šenov

zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

ve věci Územního plánu Města Šenova

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 01/2018 Územní plán Šenov ze dne 20.11.2018, které nabylo účinnosti dne 7.12.2018, **se zrušuje** v části pozemku parc. č. X v katastrálním

území Šenov u Ostravy, na níž byla vymezena plocha veřejného prostranství, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Ve zbytku se návrh **zamítá**.

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

Odůvodnění:

1. Včas podaným návrhem se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Šenova ze dne 20.11.2018 (dále také „územní plán“). Uvedla, že vlastní pozemek parc. č. X v katastrálním území Šenov u Ostravy, který dosud spadl do zastavitelné plochy. Novým územním plánem byla na velké části tohoto pozemku (41,4 % výměry) vymezena plocha veřejného prostranství a pouze na zbylé části plocha bydlení individuálního s převahou rodinných domů – zóna Z87. Navrhovatelka namítla, že vymezení plochy veřejného prostranství na části jejího pozemku není v územním plánu nijak odůvodněno. Podle textové části územního plánu se plochy veřejného prostranství vymezují za účelem dostupnosti pozemků veřejných prostranství, jejich doplnění v souvislosti s rozvojem bydlení a pro potřeby rozšíření místních komunikací. Vymezení veřejného prostranství na části navrhovatelčina pozemku však postrádá jakoukoli logiku. Napojení lokality na páteřní komunikaci (ul. Frýdecká a k ní souběžná ul. Řadová) je řešeno prostřednictvím ulic K Šajaru a Světlá, ve vzdálenosti 50 metrů od jejího pozemku. Rovněž přístup k veškerým rodinným domům v daném místě v ulici Venkovská je zajištěn prostřednictvím této ulice. Šíře vymezeného veřejného prostranství neodpovídá minimálním parametrům veřejného prostranství podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vymezení tohoto veřejného prostranství je v rozporu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje, dochází k nepřiměřenému zásahu do navrhovatelčiných vlastnických práv, případná realizace dostavby proluk v zóně Z87 se stává značně omezenou.
2. Odpůrce ve vyjádření namítl, že navrhovatelka neuplatnila žádné námítky v procesu přijímání územního plánu, takže v souladu s judikaturou může být u soudu úspěšná pouze výjimečně. Navrhovatelce podle odpůrce nebránily v podání námitek žádné objektivní důvody, přičemž námítky podala celá řada obyvatel a dotčených vlastníků, řada námitek se týkala veřejných prostranství a některým z nich bylo i vyhověno. Navrhovatelka namítá jen proporcionalitu přijatého řešení. Dále odpůrce rozsáhle citoval z textové části územního plánu (obecně k problematice veřejných prostranství). Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.
3. Navrhovatelka v replice poukázala na to, že jí v době pořizování územního plánu bylo 81 let, neovládá informační technologie, v místě nebydlí, pečuje o těžce zdravotně postiženého potomka. V řešeném místě nejde o novou zástavbu, jen o dostavbu proluky, na většině pozemků jsou již více než 30 let rodinné domy. Na jejím pozemku se historicky žádné veřejné prostranství nenacházelo, jeho vymezení je účelovým formalismem, kterým se odpůrce snaží dostat parametrům, které mu umožní vydat územní plán.

4. Krajský soud přezkoumal opatření obecné povahy, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), rozhodoval v souladu s § 51 s.ř.s. bez nařízení jednání.
5. Soud se v souladu s bohatou judikaturou k opatřením obecné povahy zabýval především otázkou soudního přezkumu územního plánu v souvislosti s procesní pasivitou navrhovatele v procesu pořizování, projednávání a schvalování územního plánu. Vycházel zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29.1.2020 č.j. 1 As 177/2019-23. Ačkoli krajský soud není zastáncem rozsáhlých citací, má za to, že v daném případě je to jednoznačně funkční, neboť skutkově šlo o velmi podobnou věc a NSS provedl v rozsudku ucelený výklad právního posouzení. NSS ve zmíněném rozsudku uvedl: [22] Meritorní soudní přezkum opatření obecné povahy vycházel z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalšímu s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. V současné době se však použije již přímo zákona (§ 101a a násl. s. ř. s.) a není třeba vycházet z výše uvedeného pětistupňového algoritmu. Přezkum je ovládán dispoziční zásadou (ke změnám blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72).
6. [23] V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
7. [24] Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si

pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

8. [25] Rozsah soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nároku na podrobnost odůvodnění územního plánu a posouzení proporcionality přijatého územního plánu, je ovlivněn procesní pasivitou účastníka řízení (navrhovatele).
9. [26] V usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, k tomu soud shrnul, že (důraz přidán) „[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s.ř.s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“
10. [27] Judikatura kasačního soudu se ustálila na názoru, že (důraz přidán) „proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“ (viz rozsudek dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53, bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 – 247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29). Výjimkou z tohoto principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl stěžovatel ve správním řízení procesně pasivní, je i případ, „kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012 – 31 či obdobně rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013 – 55).
11. [32] „Územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. To však neznamená, že lze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajisté může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. Tento zájem lze zajisté chránit i prostřednictvím vymezení veřejných prostranství. Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. O to více je tato potřeba naléhavá, dozná-li funkční využití dotčeného pozemku zásadní změny (je určen k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu) či je-li s určením (deklarováním) funkčního využití pozemku (plochy) spjat určitý zákonem předvídaný proces, který vyžaduje jisté procesní standardy odůvodnění. V takovém případě musí být tato změna v územním plánu vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý, tedy i stěžovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit přesně, jasně, určitě a

srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 – 83).

12. Ve věci nyní řešené krajským soudem je mezi účastníky nesporné, že navrhovatelka vlastní pozemek parc. č. X v katastrálním území Šenov u Ostravy, který byl dosud jako celek zastavitelný, a že nepodala námitky při pořizování nynějšího územního plánu. Zároveň je nesporné (a odpovídá to údajům grafické části územního plánu), že plocha veřejného prostranství byla na části navrhovatelčina pozemku vymezena nově – je totiž vyznačena šrafovaně, což podle legendy znamená, že jde o plochu změny. V textové části územního plánu tato část navrhovatelčina pozemku není výslovně uvedena – skutečnost, že tento pozemek dozná změny funkčního využití, bylo tedy možno zjistit pouze z grafické části územního plánu (navíc plochy změny jsou v případě veřejných prostranství vyznačeny naprosto nevýrazně – světle růžovým šrafováním na bílém podkladu). Ze samotného návrhu podaného soudem je zřejmé, že navrhovatelka se narodila v roce 1937 a jako adresu bydliště uvedla Vratimov. Z grafické části územního plánu vyplývá, že na navrhovatelčině pozemku v Šenově není zakreslena žádná stavba.
13. Soud po zvážení výše uvedeného dospěl k závěru, že objektivní okolností, pro kterou byla navrhovatelka pasivní v procesu přípravy a přijímání územního plánu, byl její velmi pokročilý věk se vším, co může obvykle přinášet (slábnutí fyzické i psychické, včetně zhoršování paměťových a rozhodovacích schopností). Ve spojení s tím, že navrhovatelka bydlí v jiné obci, tudíž nemá přirozený zdroj informací „ze sousedství“, a také s tím, že změnu týkající se jejího pozemku lze dohledat pouze v grafické části územního plánu, má soud za to, že v tomto konkrétním případě je nutno se zabývat navrhovatelčinými námitkami i přesto, že nepodala námitky v procesu přijímání územního plánu.
14. Dále má soud za to, že navrhovatelka namítla především nedostatek odůvodnění změny funkčního využití svého pozemku (tj. podle dřívějšího algoritmu bod čtvrtý – nezákonnost územního plánu) a pouze zčásti se její návrh týkal dřívějšího bodu pátého (proporcionality přijatého řešení).
15. Jak už bylo řečeno, z grafické části územního plánu vyplývá, že část navrhovatelčina pozemku byla označena jako plocha změny – PV (Veřejné prostranství). Textová část územního plánu se věnuje veřejným prostranstvím roztroušeně na více místech – str. 45 obsahuje definici veřejného prostranství (odkazuje na zákon o obcích, podstatou je přístupnost každému, po 24 hodin denně), v bodě II.6.2.3 odůvodnění je poukazováno na Zásady územního rozvoje, které vyžadují existenci veřejných prostranství. Snahou územního plánu je „doplnit veřejná prostranství v centru města a v plochách, kde se navrhuje kapacitní výstavba rodinných domů“. Územní plán odkazuje na vyhlášku č. 501/2006 Sb., konkrétně na požadavek vymezit pro každé 2 hektary zastavitelné plochy...plochu veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m². Projektant navrhuje zajistit zpracování územní studie veřejných prostranství, měla by řešit i „zvýšení pěší průchodnosti území, zejména v údolnicích s plochami zeleně přírodního charakteru, které jsou zaplacený“. Dále je zmiňována potřeba rozšíření některých místních komunikací, které šířkou nesplňují zákonné požadavky, a zpřístupnění územních rezerv. Odůvodnění územního plánu uvádí také 3 konkrétní místa s konkrétním vymezeným účelem veřejného prostranství (nejde o navrhovatelčin pozemek). Na několika jiných stranách zmiňuje textová část potřebu zlepšení prostupnosti území pro pěší a pro cyklisty (str. 14, 28).

16. Již z pouhého nahlédnutí do grafické části územního plánu je podle soudu zřejmé, že na plochu veřejného prostranství na navrhovatelčině pozemku nelze vztáhnout žádný z výše uvedených, alespoň typově určených důvodů. Pozemek se nachází ve stabilizovaném území – bydlení individuální s převahou rodinných domů, nejedná se zjevně o centrum města. Druhá část navrhovatelčina pozemku tvoří spolu s dalšími dvěma sousedními pozemky plochu BI Z87 (bydlení individuální s převahou rodinných domů) – jde pouze o dostavbu proluky v jinak stabilizovaném území, podle soudu nejde o *kapacitní* výstavbu. V okolí nejsou zakresleny žádné územní rezervy, které by mohl navrhovatelčin pozemek zpřístupnit. Pokud jde o průchodnost území, soud souhlasí s navrhovatelkou, že ve velmi malé vzdálenosti od jejího pozemku (o dva rodinné domy jižněji) se nachází stávající komunikace, která propojuje dvě tamější páteřní komunikace, takže průchodnost území je zde již zajištěna. Navrhovatelčin pozemek se nenachází podél žádné stávající komunikace, takže je vyloučeno, aby byl použit k rozšíření již existující komunikace. Pro úplnost se soud zabýval i možností, že by snad část navrhovatelčina pozemku mohla sloužit jako přístup k v budoucnu vystavěným rodinným domům plochy BI Z87, avšak ani tato možnost není reálná. Jak už bylo shora řečeno, plocha BI Z87 zahrnuje část navrhovatelčina pozemku a dva další, sousední pozemky. Navrhovatelčin pozemek je již nyní dostupný z navazující komunikace východně od něj (tj. z ulice Venkovské), jeden ze sousedních pozemků přímo přiléhá ke komunikaci západně od něj (tj. k ulici Řadové) a zbývající třetí pozemek je situován uprostřed plochy BI Z87, což znamená, že dosud neměl přímý přístup k žádné komunikaci – a neměl by ji ani se vznikem veřejného prostranství na části navrhovatelčina pozemku, neboť tento třetí pozemek je umístěn až „za“ částí navrhovatelčina pozemku, určeného pro bydlení.
17. Z důvodů, uvedených v souvislosti s plochami veřejného prostranství v textové části územního plánu, tak zbývá pouze zcela obecná potřeba vyhovět Zásadám územního rozvoje (potažmo právním předpisům) co do kapacity veřejných prostranství. V souladu s § 34 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, veřejným prostranstvím jsou *všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Změna funkčního využití části navrhovatelčina pozemku na veřejné prostranství tak podle soudu představuje zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění, proto taková zásadní změna nemůže obstát bez přesného, jasného, určitého a srozumitelného odůvodnění, jinak by bylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli.
18. S odpůrcem lze souhlasit v tom, že veřejných prostranství se týkala řada námitek, uplatněných v procesu přijímání územního plánu. Jak soud ověřil z vypořádání vznesených námitek, pouze námitky č. 65, 78 a 79 obsahují konkrétní odůvodnění s podrobným zhodnocením, proč jim nebylo možno vyhovět. Naproti tomu velké části námitek protestujících proti změně na veřejné prostranství bylo vyhověno *zcela bez dalšího*, bez jakéhokoli zdůvodnění (např. č. 14, 19, 22, 42, 50, 51, 58, 59). Takový postup podle názoru soudu nesvědčí příliš o jasné představě odpůrce, kde konkrétně a proč zrovna na tom místě by měly být plochy veřejných prostranství.
19. Soud tedy dospěl k závěru, že změna funkčního využití na veřejné prostranství, týkající se části navrhovatelčina pozemku, postrádá dostatečné zdůvodnění, což lze s ohledem na charakter této změny považovat za zásadní vadu. Soud proto zrušil územní plán v rozsahu uvedeném ve výroku I. tohoto rozsudku, když zároveň uvážil, že tento krok nijak zásadně

nezasáhne do práv a povinností třetích osob, neboť zrušení se týká pouze části pozemku ve vlastnictví navrhovatelky.

20. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka požadovala zrušení celého územního plánu, pro což soud neshledal opodstatnění, návrh ve zbytku zamítl výrokem II. rozsudku.
21. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s.ř.s. S ohledem na poměr zrušené a nezrušené části územního plánu by byl převážně úspěšnější odpůrce, avšak jeho náklady na zastoupení advokátem soud nepokládá za účelně vynaložené. Odpůrce je městem s vlastním odborem výstavby a životního prostředí (celkem 4 pracovníci, z nichž 3 jsou na úseku územního plánu a stavebního úřadu – ověřeno z veřejně dostupných webových stránek odpůrce), má tedy kvalifikovaný personál k hájení svého územního plánu před soudem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 9.dubna 2020

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu