



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

navrhovatelky:

V. O.

zastoupená advokátem Mgr. Marianem Babicem

sídlem Nákladní 3002/2, 746 01 Opava

proti

odpůrci:

Město Dolní Benešov

sídlem Hájecká 65, 747 22 Dolní Benešov

zastoupený advokátem JUDr. Romanem Nováčkem

sídlem Sokolská třída 1758/4, 702 00 Ostrava

o návrhu na zrušení části Územního plánu města Dolní Benešov, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 19. 12. 2005,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje

I. Návrh se **zamítá**.

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka podáním ze dne 16. 2. 2016 napadla rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. MSK 81312/2015, jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Dolní Benešov č. j. Výst. 27/14/Roš; provstupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o změně využití území pozemku parc. č.X (zahrada) v kat. úz. Dolní Benešov pro účel hřbitova. V žalobě brojila i proti opatření obecné povahy – územnímu plánu města Dolní Benešov. Podáním ze dne 15. 3. 2018 žalobu doplnila tak, že výslovně navrhla zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Dolní Benešov, schváleného zastupitelstvem města Dolní Benešov dne 19. 12. 2005 a vyhlášeného obecně závaznou vyhláškou č. 4/2005, a to konkrétně: 1) hlavního výkresu B.1. a výkresu zónace B.1.1, které jsou součástí části B (grafická část) Územního plánu, v části označené jako plocha č. 13; 2) bodu 13 Přehledu navržených ploch, vyznačených v hlavním výkresu a ve výkresu zónace, na straně 44 části A (textová část) Územního plánu; 3) přílohy č. 3, která je součástí části C (návrh regulativů) Územního plánu v části označené plocha č. U4. Usnesením podepsaného soudu č. j. 22 A 20/2016-32 ze dne 27. 3. 2018 byl návrh na zrušení této části Územního plánu vyloučen k samostatnému projednání.
2. V návrhu na zrušení části Územního plánu navrhovatelka uvedla, že v době schvalování územního plánu (tj. ke dni 19. 12. 2005) jí bylo 6 let a je zřejmé, že v tomto věku nebyla způsobilá pochopit význam územního řízení, natož proti němu vznášet námitky. S napadenou částí územního plánu navrhovatelka nesouhlasí, neboť dle jejího názoru zasahuje do jejího ústavního práva vlastnit a užívat majetek. V důsledku sporných ustanovení územního plánu dojde ke snížení hodnoty majetku navrhovatelky a dále je potencionálně omezena v jeho užívání (např. chov hospodářských zvířat, relaxace). V těsné blízkosti jejího pozemku totiž bude docházet k pohřbívání a realizaci pohřebních obřadů. Konečně pak navrhovatelka poukázala na vnitřní rozpor v územním plánu spočívající v tom, že dle kapitoly A.13 textové části je jako veřejně prospěšná stavba vymezen „Hřbitov, dostavba směrem na jih“, což je v rozporu s grafickou částí, v níž je jako plocha pro rozšíření hřbitova (U4) vyznačen pozemek parc. č. X, nacházející se na sever od stávajícího hřbitova.
3. Odpůrce ve vyjádřeních ze dne 19. 6. 2018 a 29. 6. 2018 uvedl, že s návrhem nesouhlasí; územní plán byl přijat v souladu s hmotněprávními i procesními předpisy a napadený záměr je v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů a veřejných autorit. Poukázal, že pozemky, které byly nově určeny jako hřbitov, byly dříve vedeny jako územní rezerva hřbitova. Došlo tak k realizaci dlouhodobého záměru, který jistě byl již dříve zahrnut do hodnoty nemovitostí navrhovatelky. Pokud se týče námitek rušení kvůli pohřebním obřadům, tyto již probíhají na stávajícím hřbitově, který je jen rozšiřován.
4. Ze správních spisů odpůrce soud zjistil, že dne 17. 12. 2001 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení územního plánu obce. Zadavatelem byl odpůrce, zpracovatelem a pořizovatelem pak Městský úřad Hlučín. Nejprve byl zpracován návrh zadání, který byl zastupitelstvem schválen 21. 10. 2002. Koncept územního plánu byl projednáván v druhé

Shodu s prvopisem potvrzuje

polovině roku 2003, jeho změna o rok později. Následně poté bylo zpracováno souborné stanovisko, které schválilo Zastupitelstvo města Dolní Benešov 31. 1. 2005. Návrh územního plánu byl vyhotoven v květnu 2005. Lhůta pro podání připomínek k návrhu územního plánu byla vyhláškou Městského úřadu Hlučín ze dne 26. 5. 2005 stanovena do 30. 7. 2005. Žádné vyjádření vlastníků s námitkami a požadavky nebylo pořizovateli územního plánu doručeno. Územní plán byl schválen zastupitelstvem odpůrce dne 19. 12. 2005 a jeho závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 4/2005, jež nabyla účinnosti dne 3. 1. 2006.

5. Soud v souladu s ustanovením § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu a v mezích návrhových důvodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy.
6. Podle judikatury správních soudů spočívá přezkum opatření obecné povahy na algoritmu o pěti krocích: za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005).
7. Zásadní návrhová námitka směřuje do posledního kroku přezkumu, a sice namítá nepřiměřenost zvoleného řešení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelky.
8. Pokud se týče rozšíření hřbitova až do těsného sousedství nemovitostí navrhovatelky, pak je faktem, že tímto dochází k dotčení jejího vlastnického práva jak faktickým snížením komfortu užívání s ohledem na sousedství pohřebiště, tak i s ohledem na regulaci využití území k pohřebišti přiléhajícímu (zejména jde o bod 15 Zásad využití ploch pro individuální bydlení – městské zástavby). To ovšem samo o sobě neznamená, že by zařazení pozemku parc. č. X do plochy U4 nemohlo obstát. Právo vlastnit majetek není totiž neomezené; samotný ústavní pořádek předpokládá jeho omezení či odnětí za splnění ústavou předepsaných podmínek (srov. čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod). Jak uvedl Nejvyšší správní soud, za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009). Je na navrhovateli, aby v průběhu pořizování územního plánu vznesl námitky, v nichž by konkrétně uvedl, proč je zvolené řešení, resp. omezení jeho vlastnických práv nepřiměřené sledovanému cíli, a je tak porušena zásada proporcionality.
9. Žádné takové námitky však vzneseny nebyly.
10. Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně dospěla závěru, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v zásadách územního rozvoje může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy zásad územního rozvoje na základě podané námitky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2011 č. j. 6 Ao 5/2011-43, totiž *„není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán.*

Shodu s prvopisem potvrzuje

Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku také poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž „obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území (...) je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního 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 předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007 č.j. 2 Ao 2/2007-73, Sb. NSS č. 1462/2008). Ke zrušení územně plánovacího 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.“ Uvedené obecné zásady, kterými soudní moc sama sebe omezuje v příliš aktivistickém zasahování do práva na samosprávu, podpořil i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž posuzoval případ, kde se navrhovatel procesu přípravy opatření obecné povahy dokonce aktivně účastnil: „Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“ Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy zásad územního rozvoje nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele opatření obecné povahy. Jinak řečeno, „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013 č.j. 8 Aos 2/2012-59).

11. Navrhovatelka sice namítala, že v době projednávání územního plánu jí bylo nejvýše 6 let, a proto nebyla schopna se k jeho obsahu vyjadřovat. Tato námitka však nemůže obstát s ohledem na to, že k hájení práv nezletilých dětí povolává zákon jejich zákonné zástupce, zpravidla rodiče (srov. § 26 a násl. tehdy účinného občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů).
12. Lze tedy shrnout, že územní plán počítá s rozšířením hřbitova, kdy zajištění pohřebnictví náleží do tradičních veřejnoprávních služeb obcemi poskytovanými. Navrhovatelka, resp. její zákonní zástupci, nenamítali zbytnost či nepřiměřenost takového opatření ve vztahu ke svému vlastnickému právu. Nelze tedy přiměřenost zvoleného prostředku k zajištění veřejného zájmu na dostatečné rozloze městského pohřebiště zkoumat nyní v řízení před soudem.
13. Pokud se týče namítaného vnitřního rozporu územního plánu, je třeba přisvědčit navrhovatelce v tom, že ve vymezení veřejně prospěšných staveb (kapitola A.13 územního plánu) je uvedeno rozšíření hřbitova „směrem na jih“, ačkoli grafická část určuje k tomuto rozšíření pozemek na severní straně. Tento rozpor však nepředstavuje vadu, pro níž by bylo třeba přistoupit ke zrušení části územního plánu. Grafická část územního plánu totiž

Shodu s prvopisem potvrzuje

koreluje s přehledem ploch na str. 44 textové části, kde je výslovně uvedeno, že rozšíření hřbitova se týká plochy č. 13 o výměře 0,13 ha. je tedy zřejmé, že označení světové strany v přehledu veřejně prospěšných staveb je zjevným omylem, nemajícím vliv na srozumitelnost územního plánu. (Soud podotýká, že i kdyby připustil nesrozumitelnost vymezení veřejně prospěšné stavby rozšíření hřbitova, mělo by to pouze vliv na možné pochybnosti o tom, zda je rozšíření hřbitova veřejně prospěšné, nikoli však na jednoznačné vymezení rozšíření hřbitova textovou i grafickou částí územního plánu.)

14. Na základě výše uvedených úvah dospěl krajský soud k závěru, že návrh je nedůvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
15. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že nebyly přiznány žádnému z účastníků. Náklady na zastoupení advokátem procesně úspěšného odpůrce soud nepokládá za účelně vynaložené, neboť odpůrce je městem s vlastním stavebním odborem, má tedy kvalifikovaný personál k hájení svého územního plánu před soudem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 13. srpna 2018

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu