



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Moniky Javorové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., v právní věci navrhovatelů **a) Ing. V. D. a b) Mgr. J. D.**, zastoupených Mgr. Petrem Kaustou, advokátem sídlem Čs. legií 1719/5, Ostrava, proti odpůrci **Městu Štramberk** se sídlem Náměstí 9, Štramberk, zastoupenému JUDr. Taťánou Přibilovou, advokátkou se sídlem Kadláčkova 894/17, Kopřivnice, o **návruhu na zrušení části Územního plánu Štramberka, vydaného dne 31. 7. 2013,**

t a k t o :

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé jsou povinni společně a nerozdílně zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 17 476 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Taťány Přibilové, advokátky se sídlem v Kopřivnici, Kadláčkova 17.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se podaným návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhají zrušení grafické části Územního plánu Štramberka, vydaného zastupitelstvem města Štramberka dne 31. 7. 2013, a to z toho důvodu, že pozemek parc. č. X v katastrálním území Štramberk (dále jen „předmětný pozemek“), který je

ve vlastnictví navrhovatelky b), byl bez relevantního důvodu zahrnut do ploch veřejného prostranství.

V návrhu uvedli, že s předmětným pozemkem sousedí pozemek navrhovatelky b) parc. č. X s rodinným domem č. p. X ve společném jmění navrhovatelů a dále pozemek parc. č. X ve vlastnictví navrhovatelky b), který spolu s předmětným pozemkem tvoří fakticky zahradu u rodinného domu navrhovatelů. Zahrnutím předmětného pozemku do ploch veřejného prostranství je zasaženo do vlastnických práv navrhovatelů. Navrhovatelé poukázali na to, že v minulosti se mělo zato, že na předmětném pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, avšak Městský úřad Štramberk jakožto silniční úřad rozhodnutím č. j. MEST/SÚ/2876/2015/JB ze dne 2. 9. 2015 deklaroval, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť nepředstavuje ničím nenahraditelnou komunikační potřebu a její vlastníci s její existencí již nesouhlasí. Zahrnutí předmětného pozemku do ploch veřejného prostranství brání navrhovatelům v možnosti oplotit svou zahradu tvořenou předmětným pozemkem a pozemkem parc. č. X.

Odpůrce ve vyjádření ze dne 4. 2. 2016 uvedl, že pokládá návrh za nedůvodný a navrhl soudu jeho zamítnutí. Poukázal na to, že navrhovatelé v průběhu procesu schvalování územního plánu žádné námítky ve vztahu k předmětnému pozemku nevznesli, soud proto v dané věci nemůže suplovat řízení před správním orgánem; odkázal přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-116 ze dne 16. 11. 2010, publ. pod č. 2008/2010 Sb. r. NSS.

Navrhovatelé v replice ze dne 17. 2. 2016 uvedli, že k nevznesení námitek v průběhu schvalování územního plánu měli objektivní důvod, neboť v době schvalování územního plánu měl odpůrce zato, že na předmětném pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Napadený územní plán byl vydán 31. 7. 2013, navrhovatelé podali podnět silničnímu úřadu, aby se zabýval otázkou existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku poprvé 31. 10. 2012; první nepravomocné rozhodnutí bylo vydáno 19. 9. 2013. V době procesu přijímání územního plánu nemohli žalobci objektivně, ani subjektivně namítat neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Podotkli dále, že v řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace sdělil ve vyjádření ze dne 5. 12. 2012 starosta odpůrce, že na předmětném pozemku se účelová komunikace nachází, což zopakoval i ve vyjádření ze dne 2. 10. 2013. Z toho dovozují, že i kdyby v této době proti návrhu územního plánu brojili, jednalo by se o postup zjevně bezvýsledný či nadbytečný; poukázali dále na judikaturu Ústavního soudu, podle níž nelze požadovat po stěžovatelích využití nedostatečných a neefektivních opravných prostředků.

Odpůrce v duplice ze dne 11. 4. 2016 uvedl, že navrhovatelé nemuseli s uplatněním námitek čekat až na rozhodnutí silničního úřadu, neboť o nich je rozhodováno v procesu přijímání územního plánu rozhodováno samostatně. Minimálně subjektivní přesvědčení o neexistenci veřejně přístupné účelové

komunikace na předmětném pozemku měli navrhovatelé již v průběhu procesu přijímání územního plánu, jinak by nepodali silničnímu úřadu dne 31. 10. 2012 svůj podnět. Vyjádření starosty navrhovatele v řízení před silničním úřadem není důvodem pro upuštění od uplatnění námitek v procesu přijímání územního plánu; ostatně silniční úřad dal později navrhovatelům zapravdu. Omluvitelným důvodem nečinnosti navrhovatelů nemůže být skutečnost, že předjímalí, jak zastupitelstvo o jejich námitce rozhodne.

U jednání dne 19. 4. 2016 navrhovatelé zdůraznili, že rozhodnutí silničního orgánu je deklaratorní a osvědčuje skutečnost i do minulosti, což způsobuje nezákonnost napadeného územního plánu. Na druhé straně vědomost navrhovatelů o deklarované skutečnosti nastala až právní mocí tohoto rozhodnutí. Odpůrce setrval na svých předešlých stanoviscích.

Ze správních spisů odpůrce a z rozhodnutí Městského úřadu Štamberk č. j. MEST/SÚ/2876/2015/JB ze dne 2. 9. 2015 bylo zjištěno, že zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 30. 6. 2008 o pořízení Územního plánu Štamberka; pořizovatelem byl stanoven Městský úřad Kopřivnice. Návrh zadání byl předložen k připomínkování veřejností ve dnech 29. 7. 2009 až 28. 8. 2009; zadání územního plánu bylo schváleno 14. 12. 2009. Následujícího roku byl zpracován koncept územního plánu, jehož veřejné projednání se konalo 12. 1. 2011, přičemž do 27. 1. 2011 bylo možno k tomuto konceptu uplatnit připomínky, námítky a stanoviska. Pokyny pro zpracování územního plánu byly zastupitelstvem odpůrce schváleny 11. 5. 2011. Veřejné projednání návrhu územního plánu proběhlo dne 18. 7. 2012, kdy nejpozději na tomto projednání bylo možno uplatnit námítky a připomínky. Upravený návrh územního plánu byl veřejně projednán 2. 5. 2013, přičemž lhůta k podání námitek a připomínek uplynula 9. 5. 2013. Územní plán byl schválen zastupitelstvem odpůrce dne 31. 7. 2013 a účinnosti nabyl 16. 8. 2013. Předmětný pozemek byl v územním plánu zahrnut do ploch prostranství veřejných (PV). Navrhovatelé v průběhu pořizování územního plánu nevznesli žádnou připomínku či námitku. Dne 31. 10. 2012 podali k silničnímu úřadu ve Štamberku žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Odpůrce v řízení před silničním orgánem tvrdil, že na předmětném pozemku se komunikace nachází a slouží k přístupu na jeho nemovitost parc. č. X (přírodní památka „Kamenárka“). Rozhodnutím Městského úřadu Štamberk č. j. MEST/SÚ/2876/2015/JB ze dne 2. 9. 2015 bylo deklarováno, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

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.

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).

Navrhovatelé tvrdili, že územní plán je nezákonný, jelikož zahrnul předmětný pozemek do ploch veřejných prostranství, ačkoli se na něm veřejně přístupná účelová komunikace nenacházela. Dále namítali nepřiměřený zásah do svých vlastnických práv, což je ve své podstatě námitka neproporcionálního řešení.

Územní plán stanoví funkční využití jím regulovaného území do budoucna. Za této situace není nezbytnou podmínkou pro zařazení nějaké plochy do ploch veřejných prostranství skutečnost, že se na dané ploše nachází komunikace. Prokázání neexistence komunikace na dané ploše tak sama o sobě není automatickým důvodem pro nemožnost zařazení uvedené plochy mezi plochy veřejných prostranství. Žalobci sice prokázali neexistenci veřejné komunikace na předmětném pozemku, avšak tato skutečnost je pro posouzení zákonnosti územního plánu ve vztahu k uvedenému pozemku nerozhodná. I při neexistenci veřejně přístupné komunikace mohl existovat veřejný zájem na zahrnutí uvedené plochy do ploch veřejných prostranství. Vzhledem k absenci námitek ze strany žalovaných nelze z napadeného územního plánu seznat, co vše vedlo nebo mohlo vést odpůrce k zařazení předmětného pozemku do ploch PV.

Další návrhová námitka tak spočívá v tom, že je zahrnutím předmětného pozemku do ploch veřejných prostranství nadměrně zasaženo do vlastnických práv navrhovatelů. Poměření závažnosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelů a veřejného zájmu na zahrnutí předmětného pozemku do ploch PV však soud nemůže realizovat opět pro absenci námitek ze strany navrhovatelů, neboť odpůrce neměl možnost se k této otázce vyjádřit v průběhu procesu přijímání a schvalování napadeného územního plánu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud zásadně jen v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2011-43 ze dne 7. 10. 2011, 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. 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 sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013. Jestliže navrhovatel brojí proti správnosti (proporcionality) přijatého řešení, aniž by proti němu podal v průběhu pořizování územního plánu námitky (a tato jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností), pak obecnost odůvodnění územního plánu ve vztahu k navrhovatelovu pozemku sama o sobě nepostačuje k tomu, aby soud územní plán zrušil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aos 3/2013-29 ze dne 13. 5. 2014). 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 opatření obecné povahy a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Aos 2/2012-59 ze dne 23. 9. 2013).

V projednávané věci bylo navrhovateli namítáno, že zde byly objektivní důvody pro neuplatnění jejich námitek, spočívající v řízení před silničním úřadem, kde odpůrce důsledně hájil stanovisko, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Soud se ovšem neztotožňuje s tím, že by v tomto objektivní důvod jejich pasivity mohl spočívat. V průběhu procesu pořizování územního plánu nic nebránilo navrhovatelům námitky podat, ostatně ještě před přijetím územního plánu sami iniciovali řízení před silničním orgánem. Jak výše uvedeno, existence či neexistence citované komunikace sama o sobě není determinující pro možnost či nemožnost zahrnutí předmětného pozemku mezi plochy veřejných prostranství. Možnost diskrece zastupitelstva odpůrce při přijímání územního plánu přesahuje otázku existence veřejně přístupné komunikace. Navrhovatelé si tak sami vyhodnotili nejen, jak zastupitelstvo rozhodne (že námitce nevyhoví), ale i z jakých důvodů (tj. pouze ohledem na existenci veřejně přístupné komunikace). Takováto úvaha je však subjektivní spekulací, která nemůže být objektivním důvodem pro nepodání námitek v průběhu procesu zpracování územního plánu.

Navrhovatelé se domáhali zrušení celé grafické části územního plánu, nicméně k ostatním plochám – tedy k plochám s výjimkou předmětného pozemku – neuvedli ničeho.

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.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něž má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Náklady řízení procesně úspěšného odpůrce tvoří odměna advokátky za čtyři úkony právní služby – a to převzetí věci, sepsí dvou vyjádření a účast u jednání dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhl. č. 177/1996 Sb., přičemž výše odměny za jeden úkon činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhl. č. 177/1996 Sb. částku 3 100,- Kč, čtyři režijní paušály po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., náhrada za promeškaný čas v rozsahu čtyř půlhodin, náklady na jízdné z Kopřivnice do Ostravy a zpět v celkové délce 80 km při průměrné spotřebě 5,9 l / 100 km nafty v ceně 29,50 Kč / 1l a sazbě základní náhrady 3,80 Kč / 1 km, a 21% DPH ve výši 3 033,- Kč. S ohledem na to, že odpůrce je malým městem s nevelkým administrativním aparátem, který ani nebyl pořizovatelem územního plánu (byl jím Městský úřad Kopřivnice), shledal soud náklady vzniklé v souvislosti s jeho zastoupení advokátem účelnými.

Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud povinnému k plnění lhůtu 30 dnů (ust. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159 a § 160 odst. 1 o. s. ř.). Podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. zavázal soud navrhovatele zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokátky, která odpůrce v řízení zastupovala.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Krajský soud v Ostravě
dne 19. dubna 2016

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu