



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., v právní věci navrhovatele **ECOCOAL, s. r. o.**, se sídlem v Ostravě, Mrštíkova 885/4, zastoupeného JUDr. Alfrédem Šrámkem, advokátem se sídlem v Ostravě, Českobratrská 1403/2, proti odpůrci **Statutárnímu městu Ostrava**, se sídlem v Ostravě, Prokešovo náměstí 1803/8, zastoupeného JUDr. Petrem Pyšným, advokátem se sídlem v Ostravě, Občanská 1115/16, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 21. 5. 2014, č. j. SMO/192049/14/ÚHA/Slo,

t a k t o :

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

A.

Navrhovatel se návrhem doručeným zdejšímu soudu dne 18. 5. 2015 domáhá zrušení části opatření obecné povahy ze dne 21. 5. 2014, kterým byl vydán Územní plán Ostravy, a to v části upravující funkční využití pozemku parc. č. 472 o celkové výměře 76.865 m², lesní pozemek, zapsaném na LV 1375, k. ú. Přívoz, obec Ostrava, jako plochy ostatní doprava – plocha výcvikového polygonu.

Navrhovatel uvádí, že je vlastníkem sousedních pozemků s územím zasaženým napadenou částí opatření obecné povahy, který by mohl být významně dotčen v území plánovanou aktivitou - výstavbou terénního polygonu, jejíž vlivy se významně projevují i na jeho pozemku, a které povedou i k významnému ohrožení snížení hodnoty jeho majetku. Navrhovatel provádí setrvalou technickou rekultivaci s následnou biologickou rekultivací s cílem „les“, kdy dle původního územního plánu města Ostravy byl do této rekultivace za účelem následného využití pozemku jako lesního pozemku zahrnut i předmětný pozemek parc. č. 472, k. ú. Přívoz. Navrhovatel namítá, že:

- 1) předmětná část napadeného opatření obecné povahy neobstojí zejména v rámci čtvrtého kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kterým je přezkum souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotněprávními předpisy, a to co do souladu s dopadajícími právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí, když odpůrce při schvalování územního plánu řádně a zákonným způsobem nezohlednil a neposoudil všechna hrozící rizika (viz níže);
- 2) a dále tato část neobstojí v rámci pátého kroku přezkumu, spočívajícího ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality, kdy v tomto případě byl zjevně nedůvodně a nepřiměřeně upřednostněn zájem vlastníka pozemku, který je současně odpůrcem, a to na úkor významnějšího veřejného zájmu na ochranu životního prostředí, v již tak zatíženém území, tak i soukromého zájmu navrhovatele na ochraně jeho vlastnického práva.

Navrhovatel dále uvedl, že z odborných posouzení, která byla v minulosti zpracována, jak z podnětu navrhovatele, tak odpůrce, vyplynulo, že jakýmkoli zásahy v rámci území, zejména realizací jakýchkoli stavebních záměrů, před úplným dokončením revitalizačních prací navrhovatelem, by došlo k vážnému ohrožení nebo přímo zhoršení stavu životního prostředí v dotčeném území, a posuzovaný stav v území nadále přetrvává. K posouzení možnosti vybudování terénního polygonu, jakož i k následkům zásahů do tělesa odvalu bylo vypracováno znalecké posouzení Ing. V. S., CSc. a prof. Ing. J. A., Dr.Sc., z něhož vyplynula rizika samovznícení, znečištění ovzduší, znečištění řeky Odry, sesuvy, narušení svahů a další rizika spojená se zásahem do tělesa odvalu, která je nutno zohlednit při uvažování o jakémkoliv změně funkčního využití na pozemku parc. č. 472.

Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu, domnívá se, že navrhovatel není k návrhu věcně legitimován, neboť v průběhu pořizování územního plánu nepodal námítky či připomínky, ani neuvedl žádné okolnosti, které by mu v jejich podání bránily. Pokud by soud k přezkumu přistoupil, k jednotlivým návrhovým bodům odpůrce uvádí, že dle jeho názoru územní plán nevykazuje navrhovatelem tvrzené vady, zařazení předmětného pozemku do plochy ostatní dopravy je řádně a dostatečně odůvodněno. Není pravdivé tvrzení navrhovatele, že předmětný pozemek má být dle územního plánu využit jako výcvikový polygon. Územní plán v bodu 6 textové části stanovuje podmínky pro využití základních typů území a jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití. Územní plán je koncipován s výhledem na 10-50 let, tedy s takovým časovým vymezením, v rámci kterého předpokládá i takové změny v území, které případnou stavbu umožní. Do té doby posoudí možnost navrhovatelem uváděných nebezpečí stavební úřad v rámci územního řízení. V územním plánu je tak pouze uvedena, nikoli nařízena, možnost tohoto konkrétního využití, která však musí být výše uvedeným způsobem posouzena a dle výsledku posouzení povolena či nepovolena.

Navrhovatel při ústním jednání soudu uvedl, že již od roku 2008 dosud odpůrce opakovaně informuje o reálném stavu odvalu co do vlastností podloží, možnosti zahoření a vůbec o všem, co by ovlivňovalo práva navrhovatele. Odpůrce sám zadal k posouzení situace společnosti G Consult, kdy výsledkem je veřejně dostupný dokument, který rovněž dospívá k závěru, že by nemělo být zasahováno do tělesa odvalu. Navrhovatel má rovněž informace o tom, že bylo zpracováno k návrhu odpůrce další posouzení téhož prof. S., který dospěl k závěru, že do tělesa odvalu zasahovat nelze a že v případě výstavby polygonu je 40% pravděpodobnost zahoření odvalu. K těmto svým tvrzením navrhovatel navrhl provést důkazy posudkem prof. S., výslechem prof. S., a dále předložil soudu žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., které zaslal odpůrci, ze dne 18. 7. 2012, 9. 8. 2012, 23. 8. 2012 a 8. 1. 2013.

B.

Textová část Územního plánu Ostravy

bod 6.11.4 Plochy ostatní dopravy

Slouží: zajištění provozních vazeb vyvolaných železniční, silniční a tramvajovou dopravou.

Hlavní využití:

- plochy, zařízení a budovy pro silniční a tramvajovou dopravu (např. vozovny, překladiště, přestupní uzly, záchytná parkoviště, dílny, objekty a plochy pro parkování a odstavování osobních a nákladních vozidel, autobusů a tramvají, manipulační plochy, dálniční odpočívky, čerpací stanice PHM).

Přípustné využití:

- provozní zázemí - administrativa, šatny, umývárny, sklady, stravovací zařízení,
- plochy a zařízení pro výcvik řidičů automobilů záchranných a bezpečnostních složek v náročném terénu v rámci nácviku záchranných a bezpečnostních akcí včetně nácviku koordinace zásahu více složek. Plochy a zařízení pro nácvik bezpečné jízdy na náledí, mokré vozovce apod.
- technická infrastruktura - inženýrské sítě, trafostanice, čistírny odpadních vod pro předmětné budovy, alternativní zdroje energie k zajištění provozu předmětných budov a zařízení (např. fotovoltaické články), plocha pro odpadní kontejnery,
- alternativní druhy dopravy – lanovky, visuté dráhy apod.,
- plochy travních porostů, zeleň vysoká, střední, nízká.

Podmíněně přípustné využití:

stavby a zařízení pro reklamu, informaci a propagaci.

Nepřípustné využití:

činnosti, stavby a zařízení nesouvisející se stanoveným hlavním a přípustným využitím.

Odůvodnění textové části:

bod 4.5.8 Ostatní doprava

(odůvodnění k článku 4.1.11 Ostatní doprava v textové části)

4.5.8.2 Výcvikový polygon

ÚPO vymezuje plochu výcvikového terénního polygonu. Polygon slouží a nadále má sloužit pro výcvik složek Integrovaného záchranného systému Moravskoslezského kraje, armády ČR a dalších složek zajišťujících ochranu obyvatelstva před přírodními pohromami a důsledky závažných havárií, zejména pro výcvik řidičů terénních vozidel v náročném terénu, Zajištění předmětné činnosti je možno klasifikovat jako veřejný zájem.

Polygon je vymezen na pozemku parc. č. 472 v k.ú. Přívoz, situovaném na odvalu bývalého dolu Jan Šverma. Protože se situování polygonu dostalo do kolize s Územním systémem ekologické stability (dále ÚSES) vymezeném v Územním plánu Ostravy, bylo dohodnuto s orgánem ochrany přírody a krajiny ÚSES v této lokalitě vypustit.

Plochy odvalu bývalého dolu Jan Šverma jsou navrženy ve východní části pro způsob využití „Skládka průmyslového a komunálního odpadu – rekultivace les“, tzn. povinnost vlastníka provést po ukončení terénních úprav lesnickou rekultivaci. Výjimkou bude plocha vymezená pro výcvikový terénní polygon záchranných a bezpečnostních složek, která je navržena pro způsob využití „Plochy ostatní dopravy“, a může být využita pro výcvik řidičů automobilů záchranných a bezpečnostních složek v náročném terénu v rámci nácviku záchranných a bezpečnostních akcí, včetně nácviku koordinace zásahu více složek a pro nácvik bezpečné jízdy v blátě, na náledí, mokré vozovce apod.

Plochy odvalu bývalého dolu Jan Šverma jsou v její západní části navrženy pro způsob využití „Skládka průmyslového a komunálního odpadu – Technická rekultivace“, kde je cílem upravit terén plochy tak, aby bylo umožněno její další využití pro rozvojové funkce města.

C.

Krajský soud se zabýval otázkou, zda byl navrhovatel částí územního plánu, kterou navrhuje zrušit, zkrácen na svých právech, a dospěl k závěru, že tomu tak není (ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.).

K námitce odpůrce, že navrhovatel není k návrhu věcně legitimován, neboť v průběhu pořizování územního plánu nepodal námitky či připomínky, ani neuvedl žádné okolnosti, které by mu v jejich podání bránily, krajský soud uvádí, že jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, č. j. I. ÚS 1472/12, *pokud navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy v návrhu (§ 101a a násl. s. ř. s) namítá nezákonnost tohoto opatření (nikoli pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů), musí se správní soud těmito tvrzeními v tomto směru věcně zabývat, a to i v případě předchozí pasivity navrhovatele v rámci správního řízení. V opačném případě může být zkráceno právo navrhovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.* Jelikož navrhovatel namítá ve svém návrhu i nezákonnost územního plánu (návrhový bod č. 1), soud se jeho námitkami věcně zabýval.

Navrhovatel požaduje zrušit územní plán v části, která dle jeho názoru upravuje funkční využití pozemku par. č. 472 v k. ú. Přívoz jako plochu výcvikového polygonu, a to z důvodu nesouladu s hmotněprávními předpisy.

Pozemek par. č. 472 v k. ú. Přívoz je vymezen jako plocha ostatní dopravy, jehož regulativy jsou upraveny pod bodem 6.11.4 územního plánu. Dle tohoto bodu textové části územního plánu, která je závaznou částí opatření obecné povahy, je navrhovatelem uváděný výcvikový polygon (přesněji plochy a zařízení pro výcvik řidičů automobilů záchranných a bezpečnostních složek v náročném terénu v rámci nácviku záchranných a bezpečnostních akcí včetně nácviku koordinace zásahu více složek) pouze jednou z mnoha přípustných možností využití daného území, nikoli jedinou. V regulativech územního plánu jsou mezi přípustnými využitími plochy daného území rovněž uvedeny i plochy travních porostů, zeleň vysoká, střední, nízká, tedy možnost využití území rekultivací, kterou upřednostňuje navrhovatel.

Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (ustanovení § 43 odst. 1 věta první zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona). Územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím (ustanovení § 43 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Pokud by tyto podrobnosti územní plán obsahoval, byl by v rozporu se zákonem. Tak tomu však v tomto případě není. Za situace, kdy regulativy územního plánu vymezují více možností využití předmětného území v obecné rovině, neboť neobsahují žádné podrobnosti využití, a mezi přípustnými možnostmi využití území je i navrhovatelem požadované využití rekultivací, neshledal soud porušení zákona. Námitky navrhovatele týkající se konkrétních důsledků případné realizace výcvikového polygonu, jež navrhovatel uvádí ve svém návrhu, jsou obsahově námitkami pro následné územní řízení, v němž bude rozhodováno o umístění konkrétního záměru do území, kterým nakonec ani výcvikový polygon být nemusí. Navrhovatelem napadenou část územního plánu při variabilitě možností využití předmětného území a při možnosti obou variant (té, s níž navrhovatel nesouhlasí, i té, kterou požaduje), jež jsou vymezeny jen obecně, není ani možné z hlediska těchto návrhových námitek přezkoumat.

Ze stejných důvodů soud zamítl důkazní návrhy navrhovatele vznesené při jednání, kterými chtěl prokázat svá tvrzení o negativních dopadech výcvikového polygonu na dané území.

Pokud se týká odůvodnění textové části bodu 4.5.8.2 výcvikový polygon, v němž je skutečně tento polygon vymezen na předmětném pozemku par. č. 472 k. ú. Přívoz, soud konstatuje, že tato část není závaznou částí územního plánu, jde pouze o jeho odůvodnění, které není způsobilé zkrátit práva navrhovatele.

Co se týče návrhového bodu č. 2) a přezkumu v rámci 5. kroku algoritmu (zkoumání proporcionality řešení), k tomu soud uvádí, že opatření obecné povahy lze

úspěšně napadat návrhovými body, které navrhovatel uplatnil jako námítky či připomínky v době veřejného projednávání, když tento závěr vychází z dosavadní bohaté, dlouhodobé a konstantní judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví, jak byla podrobně shrnuta v poslední době v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014 č. j. 2 As 46/2014-79, www.nssoud.cz.

Základem je algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který se skládá z pěti kroků:

- 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
- 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires);
- 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem;
- 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium);
- 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Ačkoliv použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb.), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nadále inspirativní. Pro potřeby dalšího výkladu je třeba poukázat na to, že první čtyři kritéria zmíněného algoritmu se zabývají zákonností opatření obecné povahy (resp. procesu jeho přijetí), poslední kritérium pak „správností“ přijatého řešení.

Judikatura dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce na základě podané námítky či připomínky. Není totiž 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. Takovýto postup by byl 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 opatření obecné povahy a nyní jej respektují.

Navrhovatelem při soudním jednání předložené žádosti o poskytnutí informací byly odpůrci adresovány mimo proces přijímání územního plánu, nelze je tak považovat za uplatněné námítky či připomínky ve smyslu výše uvedeném. Jak vyplývá ze správního spisu, žádné námítky ani připomínky ze strany navrhovatele v řízení při přijímání územního plánu uplatněny nebyly, a lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námítky ani připomínky v rámci veřejného projednávání napadeného opatření obecné povahy 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 námítky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námítky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59, www.nssoud.cz).

Krajský soud zdůrazňuje, že návrhový bod 2) o tom, jak napadené opatření obecné povahy neodůvodněně upřednostňuje zájmy vlastníka pozemku par. č. 472 a zasahuje do vlastnických práv navrhovatele, představuje „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě řešení konkrétní plochy a soudy tak mohou posuzovat pouze to, zda navrhovatelé při přiměřené péči o svá práva mohli podat námitky proti správnosti připravovaného řešení, resp. zda měla jejich procesní pasivita objektivní příčiny (návrhový bod 2).

Mezi situace, v nichž by pro navrhovatele bylo vzhledem k okolnostem mimořádně těžké či dokonce nemožné uplatnit své výhrady ke zvolenému řešení během procesu pořizování opatření obecné povahy, lze zařadit např. situace, kdy by až na základě veřejného projednávání došlo k podstatné úpravě návrhu opatření obecné povahy; kdy by proces přijetí opatření obecné povahy trpěl závažnými nedostatky, které by fakticky vyloučily možnost navrhovatele uplatnit námitku nebo kdyby navrhovatel nemohl uplatnit své námitky z toho důvodu, že by v době přijímání opatření obecné povahy ještě nebyli vlastníkem dotčené nemovitosti.

Soud přitom zdůrazňuje, že navrhovatel netvrdí a soud ani ze spisu nezjistil žádné procesní pochybení odpůrce ani jiné objektivní okolnosti, které by mohly mít za následek procesní pasivitu navrhovatele. Krajský soud tedy nemohl posuzovat správnost řešení přijatého odpůrcem; takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci v demokratickém právním státě a s právem na samosprávu a s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva a zájmy hájili v průběhu přijímání opatření obecné povahy a nyní jej respektují.

D.

S ohledem na to, že všechny uplatněné návrhové body byly shledány nedůvodnými, soud návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl.

E.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto tak, že soud náhradu nákladů odpůrci, který byl plně úspěšný ve věci, nepřiznal. Odpůrce požadoval na náhradu nákladů náklady zastoupení advokátem v řízení. Soud je toho názoru, že Statutární město Ostrava, které je vybaveno rozsáhlým odborným aparátem, by mělo být schopné obhájit v soudním řízení správním svůj územní plán, a proto nepovažuje tyto náklady za důvodně vynaložené (ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Ostravě dne 12. listopadu 2015

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu