



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudkyň JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a Mgr. Barbory Berkové ve věci navrhovatele **J. L.**, proti odpůrkyni **Obec Horní Bludovice** se sídlem Horní Bludovice 434, v řízení zastoupené Mgr. Ivou Baronovou, advokátkou se sídlem Havířov-Město, Selská 43, za účasti osob zúčastněných na řízení **I) Ing. P. F.** a **II) Ing. P. F.**, o návrhu na zrušení Územního plánu Horní Bludovice,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

A.

Navrhovatel se návrhem doručeným zdejšímu soudu dne 15.9.2014 domáhá zrušení Územního plánu Horní Bludovice schváleného Zastupitelstvem obce Horní Bludovice dne 26.10.2011.

Namítá, že:

- 1) byl napadeným územním plánem omezen na svých vlastnických právech tím, že na základě skutečností, které nevycházely ze skutečného stavu věcí (později bylo prokázáno, že tyto skutečnosti jsou nepravdivé), byly pozemky navrhovatele parc. č. X, X a X v k.ú. Prostřední Bludovice vymezeny jako funkční plocha *NS – plocha smíšená nezastavěného území*. Rozsah a intenzita omezení vlastnického práva navrhovatele porušují zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. V návrhu obsáhle popisuje svou bezúspěšnou snahu o zařazení předmětných pozemků do zastavitelných ploch, a to již při projednávání změn předcházejícího územního plánu, jakož i při přípravě napadeného územního plánu, tj. od r. 2004 do současnosti. Uvádí, že zastupitelstvo odpůrkyně dne 31.3.2010 nesouhlasilo při schvalování zadání napadeného územního plánu se zrušením navrhované zastavitelnosti navrhovatelových pozemků, kdy ještě při společném jednání o návrhu zadání územního plánu 7.2.2011 bylo počítáno s navrhovatelovými pozemky jako se zastavitelnými plochami. Až následně bylo na základě nesouhlasného stanoviska orgánů ochrany přírody (obsahově stejného se stanoviskem tohoto orgánu známého již 31.3.2010) přistoupeno k tomu, že navrhovatelovy pozemky byly ze zastavitelných ploch vyňaty. Navrhovatel přitom poté, co byl na společném jednání 7.2.2011 ujištěn o tom, že jeho pozemky budou zastavitelnými plochami, již v procesu přijímání územního plánu další aktivitu neprojevil, tj. v době veřejného projednávání námítky ani připomínky neuplatnil. Poté, co zjistil, jaký územní plán byl přijat, vyžádal si stanovisko Ministerstva životního prostředí (ze dne 10.2.2014), jímž bylo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody zcela vyvráceno;
- 2) územní plán vymezuje zastavěné území k 1.9.2010 v rozporu s § 58 odst. 2, 3 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „stav. zák.“). Navíc tomuto vymezení není krom jednovětného strohého konstatování věnována prakticky žádná pozornost. Do zastavěného území obce mají být zahrnuty pozemky v intravilánu (kam navrhovatel své pozemky *nepochybně* zařazuje), přičemž z územního plánu není zřejmé, proč k tomu napadeným územním plánem nedošlo.

Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu. K jednotlivým návrhovým bodům uvádí:

- 1) navrhovatelovy pozemky byly vždy (nejpozději od 15.12.1999 – účinnost předchozího územního plánu) zahrnovány do nezastavitelných ploch. Napadeným územním plánem tedy ke změně funkčního využití navrhovatelových pozemků nedošlo. Po společném jednání o návrhu územního plánu dne 7.2.2011 byly dotčené orgány vyzvány k uplatnění připomínek do 9.3.2011. Své připomínky uplatnil m.j. orgán ochrany přírody, a to právě k návrhu zastavitelnosti navrhovatelových pozemků. Učinil tak i další dotčený orgán – Krajský úřad Moravskoslezského kraje z obdobných důvodů. Nato byl územní plán uveden do souladu se stanovisky dotčených orgánů m.j. tak, že navrhovatelovy pozemky byly ze zastavitelných ploch vyňaty. Dne 17.8.2011 se konalo veřejné projednání takto upraveného návrhu územního plánu, kdy vůči vynětí navrhovatelových

pozemků ze zastavitelných ploch nebyly uplatněny žádné námitky ani připomínky. Následně byl dne 26.10.2011 územní plán schválen. Navrhovatel měl své připomínky uplatňovat zejména při veřejném projednávání, nikoli jen v dřívější přípravné fázi. Pokud se skutečnosti uplatněné dotčenými orgány ukázaly nepravdivými až po více než roce od přijetí napadeného územního plánu, je evidentní, že tuto nepravdivost nemohla odpůrkyně při přijímání územního plánu nikterak zohlednit;

- 2) smyslem ust. § 58 odst. 2 stav. zák. jistě není stanovit, které pozemky se zahrnují do zastavěného území bez dalšího. Pokud by tomu tak bylo, nezbylo by odpůrkyni, než všechny pozemky v intravilánu zařadit do zastavěného území, čímž by cíle a úkoly územního plánování pozbyly smyslu.

Osoby zúčastněné na řízení se k návrhu nevyjádřily.

B.

Krajský soud se zabýval důvodností návrhových bodů v situaci, kdy proti napadenému územnímu plánu navrhovatel neuplatnil při veřejném projednávání 17.8.2011 žádné námitky, spoléhaje se na výsledky společného jednání konaného 7.2.2011.

Krajský soud při posuzování otázky, zda lze úspěšně napadat územní plán návrhovými body, které navrhovatel neuplatnil jako námitky či připomínky v době veřejného projednávání, vycházel 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 územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území (...) je politickou diskrečí 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. Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace je přitom třeba řídit se zásadou zdrženlivosti; 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.

Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námítky ani připomínky v rámci veřejného projednávání napadeného územního plánu 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 1) o tom, jak napadený územní plán zasahuje do užívání navrhovatelových nemovitostí, představuje „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě řešení konkrétní plochy a soudy tak mohou posuzovat pouze to, zda navrhovatel při přiměřené péči o svá práva mohl podat námítky proti správnosti připravovaného řešení, resp. zda měla jeho procesní pasivita objektivní příčiny.

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 námítky

z toho důvodu, že by v době přijímání opatření obecné povahy ještě nebyl vlastníkem dotčených nemovitostí.

Navrhovatel jako příčinu své procesní pasivity uvedl, že se spolehl na výsledky společného jednání o návrhu zadání územního plánu 7.2.2011 a dále už proces přijímání územního plánu nesledoval. Tento důvod však nelze podřadit mezi omezení takové intenzity, které by navrhovateli fakticky bránily podat proti napadenému územnímu plánu námitky.

Navíc navrhovatelova snaha o určení zastavitelnosti jeho pozemků byla již mnohokrát v předchozích letech neúspěšná a již 7.2.2011 byla opět ohrožena nesouhlasným stanoviskem orgánu ochrany přírody, o němž navrhovatel věděl. Za takové situace měl navrhovatel proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což zjevně nečinil. Nic mu nebránilo ověřit si, zda v době do veřejného projednání územního plánu nedošlo ke změně návrhu funkčního využití jeho pozemků, a na takovou změnu reagovat řádnými námitkami.

Soud přitom zdůrazňuje, že navrhovatel netvrdí a soud ani ze spisu nezjistil žádné procesní pochybení odpůrkyně ani jiné objektivní okolnosti, které by mohly mít za následek procesní pasivitu navrhovatele. Krajský soud tedy nemohl posuzovat správnost řešení přijatého odpůrkyní; takový postup by ohrozil fungování systému územního plánování a byl by 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 územního plánu a nyní tento územní plán respektují.

Návrhový bod 1) je proto nedůvodný.

C.

Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob, jichž se opatření obecné povahy dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily. Závažné důvody pro zrušení zásad územního rozvoje představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2011 č.j. 1 Ao 2/2010-185, Sb. NSS č. 2397/2011, www.nssoud.cz). Zda se o závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy jedná, je třeba posoudit z hlediska jeho zákonnosti (tedy v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu

přezkumu opatření obecné povahy), a to s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a argumenty stran řízení.

Nezákonnost napadeného územního plánu navrhovatel namítá návrhovým bodem 2) – že k vymezení zastavěného území došlo v rozporu s § 58 odst. 2, 3 stav. zák.

Namítá-li v této souvislosti, že podle územního plánu (textová část, str. 1): *„Zastavěné území bylo vymezeno k 1.9.2010“*, zatímco územní plán nabyl účinnosti až koncem roku 2011, je možno navrhovateli přisvědčit, že se jedná o formulaci nepatřičnou, odporující § 58 odst. 3 stav. zák., podle něhož *„Zastavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.“*

Uvedená formulace však ničeho nemění na tom, že zastavěné území předmětným územním plánem vymezeno bylo a že toto vymezení nemůže mít jiné účinky, než jaké mu přiznává zákon (právě citované ust. § 58 odst. 3 stav. zák.). Účinky vymezení zastavěného území je proto třeba vztahovat bez dalšího k účinnosti územního plánu – k 18.11.2011.

Navrhovatel dále netvrdí, že by případná neaktuálnost údajů, z nichž bylo při vymezení zastavěného území vycházeno (časový odstup dat 1.9.2010 a 18.11.2011), měla za následek, že by touto skutečností byl právě navrhovatel dotčen na svých právech.

K návrhu je přitom legitimován podle § 101a odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) jen ten, kdo tvrdí, že byl namítaným nedostatkem opatření obecné povahy či procesu jeho přijímání zkrácen na svých právech.

Za situace, kdy navrhovatel neuvádí ničeho konkrétního o tom, jak jej v jeho právech uvedená neaktuálnost vymezení zastavěného území zasáhla, nelze této části návrhového bodu 2) přiznat důvodnost.

Navrhovatel však návrhovým bodem 2) tvrdí především, že vymezením zastavěného území tak, že do něj nebyly pojaty navrhovatelovy pozemky, došlo k porušení § 58 odst. 2 stav. zák., když navrhovatelovy pozemky jsou *nepochybně* jeho součástí a nespadají pod žádnou v tomto ustanovení uvedenou výlukou.

Dle § 58 odst. 2 stav. zák. do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků (...).

Zde je třeba korigovat odpůrkyni v názoru, že pozemky v intravilánu není třeba zahrnovat do zastavěného území. Z citovaného zákonného ustanovení totiž plyne, že nejde-li o některou z uvedených výluk, pozemky v intravilánu je třeba do zastavěného území zahrnout.

To však nemá vliv na posouzení této konkrétní věci, neboť krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatelovy pozemky součástí intravilánu nejsou.

Pojem *intravilán* totiž pro účely jakéhokoli použití ve stav. zák. definuje ust. § 2 odst. 1 písm. d) stav. zák. tak, že intravilánem je „*zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí*“.

Bez ohledu na případné obecné vnímání pojmu *intravilán* je proto třeba při aplikaci jakéhokoli ustanovení stav. zák. vykládat tento pojem tak, jak jej pro účely zákona definuje shora citované ustanovení.

Podle předpisů účinných k 1.9.1966 pak bylo vyloučeno, aby navrhovatelovy pozemky byly součástí intravilánu. Ust. § 3 odst. 1 vyhl. č. 23/1966 Sb. totiž normovalo, že nemovitosti se člení podle druhů pozemků (kultur) na zemědělskou půdu a nezemědělskou půdu. Pro jednotlivé druhy pozemků (kultury) se používá těchto označení:

- a) u zemědělské půdy orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny,
- b) u nezemědělské půdy lesní půda, rybníky (potoky) s chovem ryb, ostatní vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy.

Na uvedenou definici zemědělské půdy navázal zák. č. 52/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, normující:

- v § 1 odst. 2, že zemědělským půdním fondem je zemědělská půda obhospodařovaná (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny) a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není;

- v § 7 odst. 2, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území sídlišť a závodů, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech odůvodněných společenským zájmem dojít k odnětí součástí zemědělského půdního fondu nebo ke ztížení jeho využití, nutno (...).

Podle § 4 odst. 4 věty druhé vyhl. č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, do zastavěného území obce se zahrnují i pozemky, které jsou zemědělskou půdou, nevytváří však se zemědělským půdním fondem souvislý celek (jsou od něho odděleny souvislou zástavbou nebo zabíhají do zastavěné části a jsou tvarově i rozlohově nevhodné k zemědělskému obhospodařování mechanizačními prostředky).

Z uvedených zákonných ustanovení účinných v r. 1966, zejm. z § 7 odst. 2 zák. č. 52/1966 Sb. a z § 4 odst. 4 vyhl. č. 97/1966 Sb. je evidentní, že pozemky tvořící součást zemědělského půdního fondu nemohly být současně pozemky ležícími v r. 1966 „v zastavěném území sídlišť“, resp. v zastavěném území obce.

Tento princip byl zachován dodnes (srov. § 1 odst. 2, § 4 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve všech zněních), tzn. pozemky zemědělského půdního fondu nemohou být ani dnes součástí zastavěného území obce.

Podle výpisu z katastru nemovitostí jsou navrhovatelovy pozemky parc. č. X a X součástí zemědělského půdního fondu. Navrhovatel přitom v návrhu sám tvrdí, že nikdy nebyly zemědělskému využití vráceny (srov. str. 8 návrhu), z čehož pak vyplývá, že součástí zemědělského půdního fondu byly od zavedení tohoto pojmu, jak k tomu došlo právě zák. č. 52/1966 Sb., a jsou součástí zemědělského půdního fondu dodnes.

Pozemek parc. č. X je sice ostatní plochou (ostatní komunikací), tj. pozemkem nezemědělským, ovšem podle kopie katastrální mapy a obsahu spisu se jedná o komunikaci obklopenou vesměs pozemky zemědělského půdního fondu – pozemky parc. č. X, X, X, X X, X a X, pročež tedy nelze ani u této komunikaci uvažovat, že by byla součástí intravilánu (jak byl shora definován), příp. zastavěného území obce.

Krajský soud proto uzavírá, že navrhovatelovy pozemky nejsou součástí intravilánu, pročež odpůrkyně ust. § 58 odst. 2 stav. zák. neporušila, pokud navrhovatelovy pozemky do zastavěného území nezařadila. Naopak odpůrkyně nezařazením navrhovatelových pozemků

do zastavěného území obce dbala ochrany zemědělského půdního fondu, jak jí ukládá § 5 zák. č. 334/1992 Sb.

D.

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

E.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s.ř.s., kdy v řízení byla zcela úspěšná odpůrkyně, které tak vůči navrhovateli vzniklo podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení, které byly účelně vynaloženy.

Za účelně vynaložené však krajský soud nepokládá náklady vynaložené na zastoupení odpůrkyně advokátkou. Nevidí důvodu ničeho měnit na konstantní judikatuře správních soudů, která byla podpořena i názorem soudu Ústavního, že v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. Schopnost a povinnost hájit vlastní akt na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu veřejné správy. Povinnost správního orgánu jím vydaný akt hájit na soudě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na navrhovateli, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní orgán udělil k zastupování plnou moc advokátce.

Z tohoto důvodu krajský soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

F.

O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s.ř.s., když těmto osobám neuložil v řízení žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, které by přiznání náhrady nákladů řízení některé z těchto osob odůvodňovaly.

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.

V Ostravě dne 11. prosince 2014

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu