



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **LE CYGNE SPORTIF GROUPE a. s.**, se sídlem Závišova 66/13, Praha 4, proti odpůrci: **Statutární město Karviná**, se sídlem Fryštátská 72/1, Karviná, zastoupenému JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 9 územního plánu obce Karviná – vydaného dne 14. 9. 2010, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 4. 2013, čj. 79 A 1/2013 - 47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 4. 2013, čj. 79 A 1/2013 - 47, **se** ve výrocích I. a III. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.
- II. Odpůrci **se** **vrací** zaplacený přeplatek na soudním poplatku ve výši 5000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Karviné vydalo dne 14. 9. 2010 opatření obecné povahy – změnu č. 9 územního plánu obce Karviná, která spočívala v prodloužení platnosti územního plánu obce, změně koncepce veřejné infrastruktury, změně vymezení

vybraných veřejně prospěšných staveb a změně funkčního využití vybraných ploch. V rámci změny funkčního využití vybraných ploch došlo k vymezení přestavbové plochy 9/P1, určené pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě současného veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR, a přestavbové plochy 9/P2, určené pro výstavbu objektu rezidenčního bydlení a administrativy na místě dnešní plochy veřejné zeleně.

[2] Dne 27. 2. 2013 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh na zrušení změny územního plánu. Navrhovatel je vlastníkem stavby obchodního domu PRIOR stojící na pozemku parc. č. 569/1 v k. ú. Karviná – město, rovněž ve vlastnictví navrhovatele, který sousedí s oběma plochami, u nichž došlo ke změně funkčního využití, tj. přestavbovými plochami 9/P1 a 9/P2. Pozemek navrhovatele leží mezi těmito dvěma přestavbovými plochami.

[3] Krajský soud výrokem I. rozsudku označeného v záhlaví zrušil změnu územního plánu v části, „pokud jí byla provedena změna funkčního využití části urbanizované zóny centrální (U-C), jejího sektoru ochranného pásma (U-Cb), vymezené tř. 17. listopadu, ul. Karola Śliwky a ul. Poštovní, tak, že byla vymezena přestavbová plocha 9/P1 určená pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě dosavadního veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR“. Výrokem II. zamítl zbývající část návrhu na zrušení změny územního plánu a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] Dle odůvodnění krajský soud některé body návrhu shledal neprojednatelnými, neboť je navrhovatel neuplatnil v procesu projednání a přijímání změny územního plánu. Jiné námitky vyhodnotil jako nedůvodné; jednalo se například o námitky vztahující se k vyjádřením dotčených orgánů a likvidaci veřejné zeleně. Jako nedůvodný shledal krajský soud rovněž bod návrhu, kterým navrhovatel napadal skutečnost, že jeho podání v průběhu řízení o vydání územního plánu navrhovatel vyhodnotil jako připomínky, ačkoli se jednalo o námitky. Krajský soud sice dospěl k závěru, že odpůrce pochybil a měl podání navrhovatele vyhodnotit jako námitky, vypořádal je však dostačujícím způsobem. Takové pochybení proto nemělo vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy a krajský soud i tento návrhový bod považoval za nedůvodný.

[5] Důvodným shledal krajský soud pouze jediný bod návrhu, podle něhož se odpůrce při projednávání změny územního plánu měl věcně zabývat námitkou navrhovatele týkající se změny dosavadního veřejného parkoviště na zastavitelnou plochu multifunkčního centra. Krajský soud upozornil na § 6 a § 9 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška OPVÚ“), z nichž dovodil, že je úkolem územního plánování, aby mimo jiné vyřešilo dopravní obslužnost ploch občanského vybavení (obchodního domu PRIOR) a vymežilo i příslušné odstavné a parkovací plochy. Odpůrce proti tomu navrhovatele pouze odkázal na územní řízení. Uvedenou námitku tak nevypořádal správně. Krajský soud proto shledal napadené opatření obecné povahy v této části nepřezkoumatelným a danou část změny územního plánu zrušil. Ve zbytku návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

II. Kasační stížnost odpůrce

[6] Proti výroku I. rozhodnutí městského soudu podal odpůrce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

a) Namítaná nezákonnost rozsudku

[7] Nezákonnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel v tom, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázky spojené s úkoly územního plánování při vymezování ploch a s aplikací vyhlášky OPVÚ při územně plánovací činnosti.

[8] Stěžovatel se domníval, že se s požadavkem na parkování v přestavbové ploše 9P/1 zabýval dostatečně a že přijaté řešení vyjádřené rovněž graficky ve výkresu B3 změny územního plánu bylo navrhovateli známo a byl s ním srozuměn. Stejně tak byl srozuměn i se současně projednávanou a návazně schválenou změnou č. 3 Územního plánu zóny Karviná-Fryštát, Darkov, (regulačního plánu), kde byla problematika parkování dále rozpracována v přestavbové ploše 9P/2, v podzemním parkování multifunkčního centra, ale i na pozemcích navrhovatele. To, že byl stěžovatel s uvedeným řešením seznámen a srozuměn při projednávání uvedených dokumentů dle stěžovatele nezavdávalo příčinu dále zdůvodňovat nyní vznášené požadavky navrhovatele.

[9] Stěžovatel zdůraznil, že navrhovatel nikdy neuplatnil námitky proti změně funkčního využití přestavbové plochy 9P/1 a že dosavadní využití pozemku parc. č. 551 v katastrálním území Karviná – město, druh ostatní – manipulační plocha, ve vlastnictví stěžovatele, nikdy nebylo určeno jako „*parkování pro OD PRIOR*“. Uvedený pozemek vždy sloužil jako manipulační plocha, nejen pro parkování všech návštěvníků centra města, ale i pro jiné akce (lunaparky, cirkusy, apod.). Navrhovatel k tomuto pozemku neměl žádný vztah, nejedná se tedy o „*rušení parkoviště OD PRIOR*“. Stěžovatel přesto v rámci komplexního řešení parkování v daném území přijal adekvátní opatření, a to během změny územního plánu a navazující změny regulačního plánu. Upozornil, že navrhovatel parkování na svých pozemcích, popř. ve své stavbě, nikdy neřešil, ačkoliv pro to jsou reálné možnosti a jeho stavba by v současné době nemohla být bez vyřešení parkování povolena.

[10] Soud vycházel při rušení vymezené přestavbové plochy 9P/1 z § 6 odst. 1 a 2 vyhlášky OPVÚ, který upravuje plochy občanského vybavení při vymezování ploch v územních plánech. Dle názoru stěžovatele je toto ustanovení v daném případě neaplikovatelné, protože 1) právní úprava vymezovaných standardních ploch občanského vybavení v sobě zahrnuje všechny druhy staveb občanského vybavení, o což se v daném případě nejedná, 2) se parkování a odstavování vozidel řeší obvykle právě v rámci těchto ploch.

[11] Napadená změna územního plánu navazuje na systematiku původně schváleného územního plánu z roku 1994. Jeho závazná část byla po změně č. 6 vyhlášena obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Karviná č. 2/2006 (tzv. regulativ). Přestavbová plocha 9P/1 se nachází v části urbanizované zóny centrální (U-C) v sektoru ochranného pásma (U-Cb). Podle čl. 4 přílohy vyhlášky č. 2/2006 Statutárního města Karviná bylo řešené území rozvrženo do funkčních zón. V sektoru U-Cb bylo stanoveno přípustné a nepřípustné funkční využití. Přípustné funkční využití obsahuje šestnáct základních položek, mimo jiné odstavné a parkovací plochy pro osobní automobily. Zatímco vymezení v § 6 vyhlášky OPVÚ je vymezení obecné, vymezení v čl. 4 přílohy vyhlášky č. 2/2006 Statutárního města Karviná je vymezením individuálním. Přitom § 3 odst. 4 vyhlášky OPVÚ umožňuje vymezit plochy s rozdílným způsobem využití, než upravuje

sama tato vyhláška, a tyto plochy je také možné s ohledem na specifické podmínky a charakter území dále podrobněji členit. Stavba multifunkčního centra je jednou ze staveb občanské vybavenosti, to ale neznamená, že se na ni vztahuje vymezení množiny způsobu využití stanovené § 6 vyhlášky OPVÚ. Pokud je plocha určena jen pro tuto stavbu, není možné na ni aplikovat režim § 6 vyhlášky OPVÚ.

[12] Vymezení ploch 9/P1 a 9/P2 je proto individuální s přesným určením funkčního využití pro stavbu multifunkčního centra a pro stavbu rezidenčního bydlení a veřejné administrativy. V těchto plochách tak již nelze umisťovat jiné stavby občanského vybavení a jejich úprava se neřídí § 6 vyhlášky OPVÚ.

[13] Stěžovatel rovněž připomněl, že funkční využití ploch občanského vybavení zahrnuje v rámci dopravní infrastruktury a veřejných prostranství odstavné a parkovací plochy, které jsou integrální součástí smíšeného funkčního využití ploch občanského vybavení. Samostatné vymezování těchto ploch se neprovádí vždy, ale pouze tehdy, *„kdy využití pozemků dopravních staveb a zařízení, zejména z důvodu intenzity dopravy a jejich negativních vlivů, vylučuje začlenění takových pozemků do ploch jiného způsobu využití, a dále tehdy, kdy je vymezení ploch dopravy nezbytné k zajištění dopravní přístupnosti, například ploch výroby, ploch občanského vybavení pro maloobchodní prodej, ploch těžby nerostů“* (§ 9 odst. 1 vyhlášky OPVÚ).

[14] Stěžovatel měl za to, že pojem zajištění dopravní přístupnosti, resp. obslužnosti ploch občanského vybavení, s nímž pracoval krajský soud a jež je obsažen v § 9 vyhlášky OPVÚ, má jiný obsah a smysl než samostatné vymezení odstavných a parkovacích ploch. Dopravní přístupnost, resp. obslužnost totiž stěžovatel vztahoval k napojení na síť pozemních komunikací z hlediska jejich kategorií a kapacit. Z toho dovodil, že interpretace soudu je v tomto směru zjevně v rozporu s vyhláškou OPVÚ.

[15] V rámci ploch občanského vybavení se umísťují stavby stanoveného účelu a parkovací nebo odstavné stání je řešeno na příslušných pozemcích v jejich rámci. Požadavky pro konkrétní stavby a pozemky se uplatňují v územním řízení o umísťování staveb, což plyne z § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky OPVÚ a § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Proto je požadavek, aby byla odstavná a parkovací stání řešena v územním plánu, nadsazený a neodpovídá uvedeným právním předpisům a standardním postupům.

[16] I odůvodnění rozsudku je z toho důvodu v rozporu s právními předpisy. Navrhovatel sám má možnost vyřešit si parkování na vlastních pozemcích, další parkoviště před stavbou je vymezeno v regulačním plánu zóny Karviná-Fryštát, Darkov, a jiné též v přestavbové ploše 9/P2 v bezprostředním sousedství obchodního domu PRIOR. S těmito řešeními byl navrhovatel obeznámen již od zadání změny č. 9 územního plánu a zadání změny č. 3 regulačního plánu.

b) Namítané vady řízení

[17] Za vadu řízení stěžovatel považoval to, že závěr soudu je v rozporu s obsahem spisu. V napadené změně územního plánu totiž byly odstavné a parkovací plochy řešeny.

[18] Plocha pro parkování byla dle názoru stěžovatele vymezena v grafické části změny č. 9 územního plánu obce Karviná, ve výkresu B3 – Doprava, v rámci změny přestavbové plochy 9/P2 (devadesát parkovacích míst). Závěry soudu, které tuto skutečnost ignorují, jsou nepodložené. Vymezení bylo provedeno na základě úkolu ze zadání změny č. 9 územního plánu schváleného usnesením zastupitelstva Statutárního města Karviná č. 761 ze dne 30. 6. 2009. Ten výslovně zmiňuje požadavek na řešení parkovacích míst mimo jiné i pro obchodní dům PRIOR. Stěžovatel tímto reagoval na požadavek navrhovatele uplatněný k návrhu zadání a informoval jej o tom sdělením ze dne 29. 7. 2009. Text opatření obecné povahy na straně 13 obsahuje odůvodnění, které požadavku zadání odpovídá. Z regulačního plánu pak vyplývá, že v uvedeném prostoru dojde ke zvýšení počtu parkovacích míst o pět set. Pro účel územního plánu je vymezení monofunkční plochy postačující. Plochy parkovacích a odstavných stání budou v souladu s již výše citovanými předpisy řešeny v rámci územního řízení.

[19] Závěrem kasační stížnosti vyslovil stěžovatel pochybnosti o aktivní procesní legitimaci navrhovatele, neboť nelze jednoznačně prokázat tvrzené zkrácení práv navrhovatele. V uvedené věci dle stěžovatele dochází ke kombinaci extenzivního výkladu dotčení práv vlastníků pozemků a staveb se záměnou posuzování územních plánů a konkrétních stavebních záměrů. Navíc je v daném případě poskytována ochrana jakémusi „vydrženému“ právu parkování, aniž by sám navrhovatel parkování zajistil na svých pozemcích, kde je to možné. Vymezení parkovacích ploch se nadto navrhovatel domáhá v procesu územního plánování, kde to není obvyklé, v přestavbové ploše 9/P1, k níž nemá žádný vztah ani nárok, a i přes to, že stěžovatel již problematiku parkování v daném území dostatečně, i ve prospěch navrhovatele, vyřešil.

[20] Stěžovatel tvrdil, že navrhovatel jako vlastník stavby sousedící s plochou, u níž došlo ke změně určení funkčního využití, nebyl zkrácen na svém vlastnickém právu v dané etapě vydání změny územního plánu. Proto stěžovatel zpochybnil, zda byl navrhovatel oprávněn podat námitky proti návrhu změny územního plánu a rozhodně nesouhlasil s tím, že by navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy. K obchodnímu domu PRIOR uvedl, že územní rozhodnutí, stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí nezmiňují jako podmínku určení parkování na sousedních pozemcích. Navrhovatel proto nemůže být změnou územního plánu dotčen, neboť na určení parkování nemá žádné právo. Současně změna územního plánu se nedotýká dosavadního využívání plochy, na níž je umístěna stavba obchodního domu PRIOR, a nijak nezasahuje dosavadní dopravní napojení nezbytné pro užívání tohoto obchodního domu. Stěžovatel proto s politováním prohlásil, že navrhovatel uplatnil (na základě jiných motivů) účelový návrh na zrušení změny územního plánu v záležitosti, která byla již dříve ve vzájemné shodě vyřešena.

III. Vyjádření navrhovatele

[21] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na obsah odůvodnění svého návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v němž vychází ze stavu v době vydání tohoto opatření obecné povahy a z jeho obsahu. Vše nad rámec obsahu opatření obecné povahy považoval za nepodložené úvahy a závěry, k nimž není možné přihlížet. Důvody, o něž se kasační stížnost opírá, mělo obsahovat především odůvodnění změny územního plánu a

také odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Za podstatnou měl navrhovatel skutečnost, že se stěžovatel námitkou parkování u obchodního domu PRIOR v procesu pořizování změny územního plánu řádně nezabýval a s řešením této otázky jej odkázal na územní řízení.

IV. Replika stěžovatele

[22] Stěžovatel v replice poukázal na zásadu zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 2/2007 - 73). Opět upozornil, že věcně jsou předpoklady pro parkování již dostatečně vyřešeny napadenou změnou územního plánu i změnou regulačního plánu a že tyto skutečnosti byly navrhovateli známy. Opatření obecné povahy napadl z formálních důvodů a krajský soud mu dal za pravdu. Tento formalismus považoval stěžovatel za nepřiměřený zmíněné zásadě zdrženlivosti.

[23] Stěžovatel při změně územního a regulačního plánu postupoval ve prospěch navrhovatele, ačkoli ten nárok na zajištění parkovacích a odstavných stání na pozemcích stěžovatele nemá. Naopak má sám podle platných právních předpisů povinnost zajistit parkování na svých vlastních pozemcích. Proto stěžovatel považoval za nepřiměřené, že soud poskytl soudní ochranu neexistujícím nárokům navrhovatele na základě neprokázaného zkrácení jeho práv a při uspokojivém věcném řešení problému parkovacích a odstavných stání. Stěžovatel tak trvá na svém návrhu na zrušení rozhodnutí krajského soudu.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud zhodnotil, že jsou splněny podmínky řízení. Protože kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

Aktivní legitimace navrhovatele

[26] Stěžovatel namítal nedostatek aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy krajskému soudu.

[27] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, uvedl: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho

právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“ (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[28] Nejvyšší správní soud rovněž zastává názor, že „postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vybradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“ (rozsudek čj. 4 As 50/2004 - 59).

[29] Navrhovatel je vlastníkem pozemku a stavby na něm, jež sousedí s oběma plochami, u nichž došlo napadenou změnou územního plánu ke změně funkčního využití. V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy dovozuje svoji aktivní legitimaci ze zkrácení svých práv plynoucích ze zrušení parkoviště sloužícího jeho zákazníkům, čímž o některé z nich přijde, z likvidace zeleně a z bezprostřední blízkosti stavby se všemi negativními dopady, zejména exhalacemi, hlukem, omezení dostupnosti, a rovněž ze snížení hodnoty jeho majetku.

[30] Tato tvrzení navrhovatele shledává Nejvyšší správní soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými, neboť se jedná o konzistentní tvrzení možného dotčení vlastnického práva navrhovatele, případně také práva na svobodu podnikání a příznivé životní prostředí. Krajský soud proto správně považoval navrhovatele za oprávněného podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Argumenty stěžovatele směřující proti aktivní procesní legitimaci navrhovatele Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

Vymezení parkovacích a odstavných stání v opatření obecné povahy

[31] Nejvyšší správní soud podotýká, že je vázán rozsahem a důvody námitek vznesených v kasační stížnosti. Kasační stížnost odpůrce napadá pouze výrok I. rozsudku krajského soudu a týká se jen otázky, jak krajský soud posoudil vypořádání námítky navrhovatele vztahující se k vymezení parkovacích a odstavných stání v napadeném opatření obecné povahy; jedná se o část H rozsudku krajského soudu.

[32] K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, který posoudil podání navrhovatele v průběhu řízení o vydání územního plánu jako námitku a nikoli jako připomínku. Zároveň se Nejvyšší správní soud

ztotožňuje i se závěrem, že sama skutečnost, že formálně byla námitka navrhovatele označena jako připomínka, neměla vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy a nevedla k dotčení práv navrhovatele. Shodný názor Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku č. 2 Ao 2/2008 - 62.

[33] V posuzované věci tedy navrhovatel podal v průběhu pořizování změny územního plánu námitku, v níž k odstavným a parkovacím stáním u obchodního domu PRIOR uvedl: „*Požadujeme, aby Město před vydáním územního rozhodnutí vyřešilo parkování pro zákazníky OD PRIOR v blízkosti OD v počtu asi 70 stání.*“

[34] Stěžovatel v odůvodnění opatření obecné povahy tuto část námítky navrhovatele vypořádal takto: „*Požadavek na zajištění parkování pro zákazníky obchodního domu se netýká pořizování územního plánu, společnost [navrhovatel] jej váže až k následnému správnímu řízení (územnímu), v rámci kterého jej může společnost uplatnit jako účastník řízení. Podle ust. § 5 odst. 2 vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, se odstavná a parkovací stání řeší jako součást stavby, nebo jako provozně neoddělitelná součást stavby, anebo na pozemku stavby, v souladu s normovými hodnotami.*“

[35] Současně se v textu odůvodnění opatření obecné povahy, v části g1) Doprava, zmiňuje: „*V rámci navrhované rozvojové plochy je řešena kapacita odstavných a parkovacích stání. Plochy pro parkovací místa jsou navrženy tak, aby byl zachován navržený počet parkovacích míst pro veřejnost ve stávajícím územním plánu (nutno zajistit parkování i pro centrální část historického centra a jeho subjekty). Celková parkovací místa budou v rámci plánované výstavby navýšena o parkování multifunkčního centra, která budou navržena v souladu s normovými hodnotami. Ta budou realizována především formou podzemních parkovacích objektů s doplňkovými kapacitami na terénu.*“ Tomuto textu odpovídá i grafická část změny č. 9 územního plánu obce Karviná. Výkres B3 – Doprava graficky znázorňuje významnější parkovací plochy. Z regulačního plánu, dostupného na webových stránkách stěžovatele (http://www.karvina.cz/portal/page/portal/uvodni_stranka/magistrat/gis/uplany), výkresů C3 – Komplexní urbanistický návrh a C4 – Doprava vyplývá, že je v představové ploše 9/P1 plánováno 540 parkovacích stání a v představové ploše 9/P2, rovněž v blízkosti nemovitostí navrhovatele, plánováno 320 parkovacích stání.

[36] Krajský soud z § 6 a 9 vyhlášky OPVÚ dovodil, že je úkolem územního plánování vyřešit dopravní obslužnost ploch občanského vybavení, v tomto případě obchodního domu PRIOR. V územním plánu nemůže být plocha, kde je umístěn, vymezena jako plocha občanské vybavenosti bez ohledu na přiměřenou dostupnost vyhodnocenou mimo jiné i z hlediska dopravní infrastruktury (§ 6 vyhlášky OPVÚ). Krajský soud výslovně uvedl, že úkolem územního plánování je vymežit i odstavné a parkovací plochy tak, aby byly vymezeny plochy nezbytné k zajištění dopravní přístupnosti ploch občanského vybavení pro maloobchodní prodej (§ 9 vyhlášky OPVÚ). Napadené opatření obecné povahy proto krajský soud zrušil, protože stěžovatel bez jakékoli věcné argumentace odkázal navrhovatele do územního řízení, čímž nevypořádal jeho námitku.

[37] S tímto hodnocením krajského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[38] Podle § 6 odst. 2 vyhlášky OPVÚ platí, že:

„Plochy občanského vybavení zahrnují zejména pozemky staveb a zařízení občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva. Dále zahrnují pozemky staveb a zařízení pro obchodní prodej, tělovýchovu a sport, ubytování, stravování, služby, vědu a výzkum, lázeňství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury a veřejných prostranství. Plochy občanského vybavení musí být vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné.“

[39] Podle § 9 odst. 1 vyhlášky OPVÚ platí, že:

„Plochy dopravní infrastruktury se obvykle samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků dopravních staveb a zařízení, zejména z důvodu intenzity dopravy a jejich negativních vlivů, vylučuje začlenění takových pozemků do ploch jiného způsobu využití, a dále tehdy, kdy je vymezení ploch dopravy nezbytné k zajištění dopravní přístupnosti, například ploch výroby, ploch občanského vybavení pro maloobchodní prodej, ploch těžby nerostů.“

[40] Podle § 9 odst. 3 vyhlášky OPVÚ platí, že:

„Plochy silniční dopravy zahrnují zpravidla silniční pozemky dálnic, silnic I., II. a III. třídy a místních komunikací I. a II. třídy, výjimečně též místních komunikací III. třídy, které nejsou zahrnuty do jiných ploch, včetně pozemků, na kterých jsou umístěny součásti komunikace, například násypy, zářezy, opěrné zdi, mosty a dopravní zeleně, a dále pozemky staveb dopravních zařízení a dopravního vybavení, například autobusová nádraží, terminály, odstavná stání pro autobusy a nákladní automobily, hromadné a řadové garáže a odstavné a parkovací plochy, areály údržby pozemních komunikací, čerpací stanice pohonných hmot.“

[41] Zároveň táž vyhláška v § 3 odst. 1 stanoví, že se plochy s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2000 m². Z tohoto ustanovení, stejně jako z § 9 odst. 1 vyhlášky OPVÚ i z obvyklé praxe vyplývá, že vymezovat samostatné plochy dopravní infrastruktury u jednotlivých staveb, byť se jedná o stavby a zařízení občanského vybavení umístěné na plochách občanského vybavení, pouze za účelem určení odstavných a parkovacích ploch je spíše výjimečné. Za tímto účelem bude zpravidla dostačovat vymezení ploch občanského vybavení, které budou zahrnovat jak pozemky vybraných staveb, tak i (obvykle okolní) pozemky „související dopravní a technické infrastruktury“, jak uvádí § 6 odst. 2 vyhlášky OPVÚ.

[42] Krajský soud tedy v tomto směru kladl na stěžovatele až příliš vysoké nároky. Je však třeba také upozornit na to, že se stěžovatel mýlil, pokud v kasační stížnosti uvedl, že je § 6 vyhlášky OPVÚ pro daný případ neaplikovatelný. Stěžovatel sice v minulosti vydal regulativ (viz odst. [11]), který stanovil pro určitá území přípustné a nepřípustné využití, a tím konkretizoval, jaké stavby mohou v příslušném území stát. To však nic nemění na tom, že se na stěžovatele nadále vztahuje mimo jiné poslední věta § 6 odst. 2 vyhlášky OPVÚ stanovící, že „[p]lochy občanského vybavení musí být vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné.“

[43] Tomuto požadavku vyhlášky však stěžovatel dostal, protože se v opatření obecné povahy zabýval mimo jiné přestavbou křižovatky v řešeném území i výslovně zmíněnými parkovacími a odstavnými stáními (viz odst. [35]). Z citované pasáže opatření obecné povahy týkající se dopravy je zjevné, že stěžovatel hodlá přinejmenším zachovat stávající počet parkovacích stání pro veřejnost. V případě výstavby multifunkčního centra se pak počet parkovacích stání zvýší podle příslušných norem. Vzhledem k tomu, že z opatření obecné povahy rovněž vyplývá, že se v řešeném území bude ještě muset provést zaměření podzemních sítí a teprve potom bude možné přistoupit k započetí projekčních prací (str. 13 opatření obecné povahy), byl by požadavek na přesné vymezení parkovacích stání v této fázi neuskutečnitelný. Přitom je otázkou, zda tyto části opatření obecné povahy (tj. změny v koncepci dopravy) krajský soud zohlednil, neboť je ve svém rozsudku vůbec nezmiňuje.

[44] Ve vztahu k vypořádání námítky navrhovatele týkající se parkování pro obchodní dům PRIOR lze souhlasit s krajským soudem v tom, že stěžovatel mohl námitku vypořádat podrobněji nebo alespoň odkázat na část opatření obecné povahy g1) Doprava, která se parkovacími a odstavnými stáními zabývá. Na druhou stranu samo opatření obecné povahy tuto otázku výslovně řeší a námitka navrhovatele směřovala pouze k tomu, aby bylo parkování před jeho obchodním domem vyřešeno „*před vydáním územního rozhodnutí*“. V této souvislosti nebylo pochybením stěžovatele, pokud navrhovatele odkázal na samostatné územní řízení a upozornil jej, že se ho bude moci účastnit. Obdobný názor stvrdil Nejvyšší správní soud i v rozsudku čj. 1 Ao 3/2010 - 161.

[45] Je třeba připomenout, že při přezkumu územně plánovací dokumentace postupují správní soudy zpravidla zdrženlivě. Není jejich úkolem, aby hledaly nejlepší řešení pro územní společenství občanů, jehož právo na samosprávu je zaručeno čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Právě proto mají správní soudy střežit především dodržení zákonných mezí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 3/2007 - 40, čj. 2 AOs 3/2013 - 36 a čj. 9 AOs 1/2012 - 48).

[46] Rušit za popsaného stavu podstatnou část opatření obecné povahy pro nedostatečné vypořádání námítky navrhovatele by bylo dle Nejvyššího správního soudu přehnané a především v rozporu se zmiňovanou zásadou zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl ztotožnit s postupem krajského soudu, který tak učinil. Námitky stěžovatele Nejvyšší správní soud považoval za důvodné.

[47] Krajský soud bude v dalším řízení rozhodovat pouze o té části opatření obecné povahy, kterou původně výrokem I. svého rozsudku zrušil. Přitom se bude muset zabývat i tím, zda na tuto část opatření obecné povahy nedopadají některé z námitek navrhovatele, které ve svém rozsudku označil za neprojednatelné. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2009 - 54, o něž krajský soud svůj názor o neprojednatelnosti vybraných námitek navrhovatele opřel, bylo totiž překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010-116. V podrobnostech Nejvyšší správní soud na toto usnesení odkazuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu ve výroku I. zrušil a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[49] Nejvyšší správní soud zároveň zrušil výrok III. rozsudku krajského soudu, neboť tímto výrokem krajský soud rozhodl o nákladech řízení. Jedná se proto o výrok, který je závislý na výroku I. rozsudku krajského soudu ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již vyslovil v rozsudku čj. 3 As 12/2005 - 56, že: *„Závislost výroků však může – tak jako v souzené věci - vyplývat také z procesního práva; na výroku rozhodnutí o věci samé jsou závislé výroky o vedlejších otázkách, např. o náhradě nákladů řízení.“*

[50] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[51] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení zaplaceného přeplatku na soudním poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5000 Kč stěžovateli, a to na základě § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu přeplatek, bylo-li na poplatku zaplaceno více, než činila poplatková povinnost. Stěžovatel soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti zaplatil dvakrát, dne 23. 5. 2013 a dne 4. 7. 2013. Zaplatil tedy o 5000 Kč více, než činí poplatková povinnost, a tuto částku mu Nejvyšší správní soud dle výše uvedeného ustanovení vrací.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 10. března 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu