



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

navrhovatele: **Bc. L.K.**

proti

odpůrci:

Statutární město Ostrava

sídlem Prokešovo náměstí 8, 729 30 Ostrava

zastoupený advokátem JUDr. Petrem Pyšným

sídlem Občanská 1115/16, 710 00 Ostrava

za účasti:

ČEPS, a. s.

sídlem Elektrárenská 774/2, 101 52 Praha 10

ve věci změny č. 2b Územního plánu Ostravy

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. S.

Odůvodnění:

1. Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2b územního plánu Ostravy, která nabyla účinnosti dne 14. 5. 2021. Navrhovatel uvedl, že je od roku 2004 vlastníkem pozemku p. č. XA v k. ú. X, pozemek byl v původním územním plánu součástí funkční plochy „bydlení individuální“. Změnou č. 1 územního plánu došlo ke změně způsobu využití plochy, v níž se pozemek nachází, na plochu „krajinná zeleň“, a to i přes skutečnost, že navrhovatel předtím činil aktivní kroky k výstavbě rodinného domu na daném pozemku – byla mu povolena realizace přípojek a oplocení. Navrhovatel, kromě toho, že požadoval soudně po odpůrci peněžitou náhradu, podal v roce 2018 žádost o změnu územního plánu opět na stavební parcelu. K navrhovatelově žádosti se kladně vyjádřil Útvar hlavního architekta, s tím, že původní důvod vymezení využití pozemku jako „krajinná zeleň“ zanikl, když se již nesleduje územní systém ekologické stability v sousedství pozemku. Následně v roce 2019 zaslal primátor Ostravy navrhovateli dopis s informací, že se zastupitelstvo rozhodlo pořídit požadovanou změnu, tedy vyhovět navrhovateli, toto zopakoval i zástupce odpůrce u soudního jednání v roce 2020, když uvedl, že lze předpokládat, že změna bude projednána a přijata v průběhu října a listopadu 2020. Změna č. 2b, vydaná 14. 4. 2021, však návrhu nevyhověla.
2. Podle navrhovatele je odůvodnění změny č. 2b nepřezkoumatelné, když žádným způsobem neodůvodnilo, proč se výsledné opatření obecné povahy odchýlilo od doporučení Útvaru hlavního architekta, proč není relevantní, že již zanikl původní důvod vymezení využití pozemku. K nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy navrhovatel poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. j. 1 Ao 6/2010-130 a č. j. 4 As 360/2019-42. Dále navrhovatel namítl, že nepřijetím změny došlo k zásahu do jeho vlastnického práva, nejméně v tom, že marně vynaložil náklady na projektovou činnost k výstavbě rodinného domu (k tomu odkázal na svou žalobu ze dne 14. 2. 2019, vedenou u Okresního soudu v Ostravě pod sp. zn. 123 C 4/2019). Namítl také, že jednotlivé kroky odpůrce u něj vyvolaly dobrou víru, že se odpůrce snaží změnou územního plánu napravit skutečnost, že již zanikl důvod k tomu, aby byl navrhovatelův pozemek součástí plochy „krajinná zeleň“. Navrhovatel k tomu citoval judikaturu k legitimnímu očekávání (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 98/2016-54, č. j. 6 Ads 88/2006-132). Závěrem navrhovatel obecně namítl porušení zásady proporcionality, k tomu poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120 a č. j. 9 Ao 1/2011-192.
3. Odpůrce ve vyjádření namítl nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele s tím, že změnou č. 2b nebyla řešena plocha, jejíž součástí je navrhovatelův pozemek, nedošlo ke změně funkčního využití plochy. Odpůrce potvrdil, že ke změně způsobu využití dané plochy na „krajinnou zeleň“ došlo dřívější změnou územního plánu, potvrdil také, že byl navrhovatel informován odpůrcem tak, jak je uvedeno v jeho návrhu. Zdůraznil však, že návrh územního plánu včetně odůvodnění byl předložen k veřejnému projednání a navrhovatel jakožto dotčená osoba neuplatnil žádné námitky. Za tohoto stavu nemohla být

podle odpůrce porušena zásada ochrany dobré víry, legitimního očekávání či proporcionality. Odpůrce navrhl odmítnutí návrhu, případně jeho zamítnutí.

4. Osoba zúčastněná na řízení se k věci nevyjádřila.
5. Soud ověřil ze správní dokumentace, že navrhovatelův požadavek byl mezi těmi, u nichž se zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 30. 1. 2019 pro pořízení změny územního plánu. Jednalo se o položku č. 192, se stanoviskem Útvaru hlavního architekta a stavebního řádu, v němž bylo uvedeno, že „se pozemek nachází v zastavěném území, u pozemní komunikace. Z důvodu, že je obklopen vzrostlou zelení, byl vymezen v novém územním plánu jako součást plochy „Krajinná zeleň“, jako přechodová plocha mezi plochami bydlení a plochami územního systému ekologické stability. Jelikož však již nový územní plán z roku 2014 v sousedství pozemku územní systém ekologické stability dále nesleduje, původní důvod vymezení způsobu využití pozemku „Krajinná zeleň“ zanikl. Dle předchozího územního plánu platného do roku 2014 byl tento pozemek součástí plochy individuálního bydlení a byla zde již povolena realizace přípojek a oplocení. Akceptováním návrhu změny územního plánu bude omezena možnost vlastníka pozemku uplatnit požadavek náhrady za změnu v území ve smyslu § 102 odst. 2 stavebního zákona. ÚHA a SŘ doporučuje ve změně územního plánu prověřit také řešení navazujícího území.“ Z grafické části s výřezy platného územního plánu, obsahující lokalizaci řešených změn, je patrné, že navrhovatelův pozemek leží uprostřed plochy zeleně, která jako široká podkova obklopuje ze tří stran plochu bydlení. V návrhu změny č. 2b územního plánu Ostravy byl navrhovatelův požadavek zařazen jako položka 51, s tím, že návrhu na změnu způsobu využití plochy „Krajinná zeleň“ na plochu „Bydlení v rodinných domech“ ohledně pozemku parc. č. XA v k. ú. X nebylo vyhověno a není zapracován do návrhu změny. V odůvodnění je uvedeno, že „požadavek byl v rámci změny prověřen, jedná se o plochu v zastavěném území, ve které dřívější územní plán z r. 1994 na řešeném pozemku umožňoval výstavbu rodinných domů. V důsledku nevyužívání pozemku pro účely výstavby jej územní plán z roku 2014 jako nezastavěnou plochu spolu s okolními plochami vzrostlé zeleně začlenil do plochy s využitím „Krajinná zeleň“. V současné době tvoří jmenovaný pozemek spolu s okolními pozemky se vzrostlou zelení přirozený „zelený pás“, který mezi zastavěnými plochami bydlení vytváří příznivé klimatické podmínky. Změna způsobu využití tohoto pozemku by znamenala nekoncepční urbanistické řešení, neboť plocha pro bydlení by byla ojediněle vyčleněna v ploše krajinné zeleně, a to bez návaznosti na plochy bydlení.“ Veřejné projednání změny č. 2b bylo ohlášeno nejprve na 12. 11. 2020 (návrh změny k nahlédnutí od 8. 10. 2020 do 19. 11. 2020, včetně dálkového přístupu), poté s ohledem na tehdejší epidemiologickou situaci byl stanoven nový termín veřejného projednání na 9. 12. 2020 (námitky možno uplatnit do 16. 12. 2020). Soud ověřil, že mezi podanými námitkami nejsou žádné námitky od navrhovatele. Změna č. 2b územního plánu Ostravy byla přijata zastupitelstvem 14. 4. 2021, nabyla právní moci 14. 5. 2021, obsahuje i zmíněnou položku 51 se závěrem a odůvodněním uvedeným výše.
6. Soud především nesouhlasí s námitkou odpůrce, že by navrhovatel nebyl ve věci aktivně procesně legitimován. Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., v rozhodném znění (dále jen „s. ř. s.“), návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí (zdůrazněno soudem), že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatel v této věci tvrdil, že byl zkrácen tím, jakým způsobem odpůrce naložil s jeho požadavkem na změnu funkční plochy ohledně pozemku v jeho vlastnictví. To je pro podání návrhu k soudu dostatečné.

Zda jsou navrhovatelova tvrzení pravdivá či zda jsou způsobilá uspět v soudním řízení, je již věci další. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 3/2008-136, „zkoumat pravdivost či oprávněnost takových (subjektivních – pozn. soudu) tvrzení přísluší soudu až ve fázi meritorního zkoumání věci; podmiňovat tím přístup k soudu není možné. Odmítnutí návrhu by bylo na místě jedině tehdy, pokud by již na první pohled bylo zjevné, že právní sféra navrhovatele z podstaty věci nemohla být napadeným aktem dotčena nebo by její dotčení bylo velmi nepravděpodobné.“

7. Podle judikatury správních soudů spočíval přezkum opatření obecné povahy na algoritmu o pěti krocích: 1) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, 3) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy nebo jeho části se zákonem, 5) 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). S účinností od 1. 1. 2012 již řízení o zrušení (části) opatření obecné povahy neprochází zmíněným pětikrokovým algoritmem, jelikož krajské soudy jsou nyní (oproti právnímu stavu do 31. 12. 2011 – srov. § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s. v tomto znění) vázány nejen *rozsahem*, ale nově i *důvody* návrhu (viz § 101d odst. 1 s. ř. s. v aktuálním znění). Přesto však v rámci jednotlivých důvodů návrhu (které v zásadě korespondují hodnotícím kritériím formulovaným ve zmíněném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98) je třeba také jednotlivě u každého z nich posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55). I nadále tak platí, že rozsah a podrobnost odůvodnění jednotlivých částí územního plánu do značné míry koreluje s tím, zda byly proti navrhovanému řešení funkčního a prostorového uspořádání uplatněny námítky, popřípadě jaká byla kvalita těchto námitek. V daném případě navrhovatel sice podal v roce 2018 návrh na změnu územního plánu, týkající se jeho pozemku, avšak v pro něj rozhodující fázi – při veřejném projednávání a ve lhůtě pro podání námitek v roce 2020 – zůstal zcela pasivní.
8. Navrhovatel směřoval své námítky do kroku 4), když namítal nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy a porušení zásady ochrany dobré víry, a také do kroku 5) – proporcionality, když poukazoval na zásah do svého vlastnického práva (vynaložení nákladů na projektovou činnost k výstavbě rodinného domu).
9. Soud si je samozřejmě vědom judikatury, týkající se požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy. Odůvodnění, proč nakonec nebyl navrhovatelův požadavek zapracován do návrhu změny (viz bod 5. tohoto rozsudku), splňuje podle názoru soudu základní zákonné požadavky (zákon č. 500/2004 Sb., v rozhodném znění – dále jen „správní řád“ - § 68 odst. 3 užitý přiměřeně v souladu s § 174 odst. 1 správního řádu). Je srozumitelné, vychází z grafického podkladu, tedy ze situace dosavadního územního plánu (srov. „tvoří přirozený zelený pás“) a obsahuje konkrétní důvod – navrhovatelův pozemek spolu s okolními pozemky se vzrostlou zelení vytváří příznivé klimatické podmínky mezi zastavěnými plochami bydlení. To je samostatný důvod, který obстоjí i za situace, pokud zanikl důvod jiný, jímž bylo sledování územního systému ekologické stability (tento systém je definován v § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., v rozhodném znění, jeho základ tvoří

biocentra a biokoridory – viz § 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., v rozhodném znění, zjednodušeně lze říci, že hlavním úkolem je uchování a podpora přirozeného vývoje ekosystémů.). Situace by byla odlišná, pokud by navrhovatel podal námitky proti zveřejněnému návrhu změny územního plánu, neboť o takových námitkách musí být v rámci opatření obecné povahy rozhodnuto a rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění (srov. § 172 odst. 5 správního řádu). Soud uzavírá, že odůvodnění, proč nebylo přistoupeno ke změně týkající se navrhovatelova pozemku, je přezkoumatelné.

10. Pokud jde o namítané legitimní očekávání, je třeba především zdůraznit, že navrhovatelem citovaná rozhodnutí se týkají běžných správních řízení, s „klasickými“ správními orgány. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 12. 2012 č. j. 6 AOs 2/2012-27, „princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (srov. judikaturu citovanou v bodu 39 tohoto rozsudku a ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona ohledně poskytování náhrad).“ Nejvyšší správní soud k možnostem soudního přezkumu územních plánů opakovaně judikoval, že „vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno,“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 AOs 2/2011 - 17), nebo že „stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soud rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem,“ (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 AOs 1/2006 - 74), nebo že „i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území,“ (rozsudek ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 AOs 1/2007 - 94). Přijímání územního plánu je komplexní proces, podílí se na něm mnoho subjektů, přičemž hlavní odpovědnost leží na voleném zastupitelstvu obce, tedy na zastupitelích, kteří se politicky odpovídají se svým voličům. K tomu soud rovněž připomíná závěr Nejvyššího správního soudu učiněný v rozsudku ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 AOs 241/2019 - 33: „ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit pozemek stěžovatele v návrhu nového územního plánu do plochy BV nemohl založit takovéto stěžovatelovo právem chráněné očekávání, neboť pokud takový příslib představitelé obce skutečně učinili, pak se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, nýbrž spíše o politické vyjádření. Takové politické vyjádření či přísliby představitelů samosprávy však nemohou bez dalšího založit právem chráněné legitimní očekávání.“ Soud uzavírá, že dopis primátora z roku 2019 či vyjádření zástupce odpůrce u soudního jednání v občanskoprávní věci v roce 2020 nemohly založit právem chráněné legitimní očekávání navrhovatele.

11. Pokud jde o navrhovatelem namítaný nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, zde soud vychází ze závěrů ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu o vlivu pasivity navrhovatele v procesu pořizování územního plánu na věcnou úspěšnost takových námitek, když byly poprvé uplatněny až v řízení před soudem. Z novějších rozhodnutí lze citovat např. rozsudek ze dne 18. 4. 2019 č. j. 9 As 65/2019-29, v němž je uvedeno, že „zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60). ...ve všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námítky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší“. V rozsudku ze dne 23. 9. 2019 č. j. 7 As 283/2018-32 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „...úkolem soudu není územní plány aktivně dotvářet. Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít ambici zasahovat do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné vůle občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Právě zastupitelstvo obce je tím, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže soud nahrazovat; totéž platí i pro činnost pořizovatele územního plánu postupujícího v přenesené působnosti. ... Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž soud dovodil, že i přes procesní pasivitu navrhovatele lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nicméně úspěšnost takového návrhu je pak dána spíše výjimečně – a to pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy.“ V daném případě soud – jak vyplývá ze všeho uvedeného výše – především neshledal, že by

přezkoumávaná změna územního plánu byla postižena nezákonností. Pokud jde o důvody, proč navrhovatel nepodal námitky proti zveřejněnému návrhu změny územního plánu, o nich navrhovatel mlčí. Navrhovatel proto nyní v řízení u soudu nemůže být úspěšný s námitkami nepřiměřeného zásahu do jeho vlastnických práv.

12. Soud tedy návrh zamítl v souladu s § 101d odst. 2 větou druhou s. ř. s.
13. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný odpůrce, avšak jeho náklady na zastoupení advokátem soud nepokládá za účelně vynaložené. Odpůrce je statutárním městem s rozsáhlým odborným aparátem, má tedy kvalifikovaný personál k hájení svého územního plánu před soudem.
14. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., když jí soud neuložil v řízení žádnou povinnost ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 11. srpna 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu