

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kůchlerové Ph.D. a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

navrhovatelů: a) J. T.
b) JUDr. Z. T. LL.M.
obou zastoupených Mgr. Jiřím Osvaldem, advokátem
se sídlem Bílkova 132/4, Praha 1

proti
odpůrci: obec Paseky nad Jizerou
se sídlem Paseky nad Jizerou čp. 242, 512 47 Paseky nad Jizerou
zastoupenému JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem
AH Hlaváček & Krampera, s. r. o.
se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5 – Smíchov

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Paseky nad Jizerou, vydaného a schváleného zastupitelstvem obce usnesením č. 44/2021 ze dne 3. 11. 2021, které nabylo účinnosti 26. 11. 2021

takto:

- I. Řízení se ohledně navrhovatelky b) zastavuje.
- II. Návrh se odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovatel a) se vrací z účtu krajského soudu zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatelé úvodem uvedli, že napadají rozhodnutí o zamítnutí jejich námitky č. 2 podané 8. 7. 2021 proti opatření obecné povahy – Změně č. 1 Územního plánu Paseky nad Jizerou, vydaného a schváleného zastupitelstvem obce usnesením č. 44/2021 ze dne 3. 11. 2021, které nabylo účinnosti 26. 11. 2021 (dále také jen „Změna č. 1 ÚP“), v níž brojili proti tomu, že oproti původním předpokladům neobsahuje Změna č. 1 ÚP vymezení zastavitelné plochy, a to části pozemku p. č. XA v xx (dále také jen „Pozemek“) – Opatření I.ZBV11 (Hořensko), plochy pro bydlení v rodinných domech – venkovské.
2. Navrhovatelé uvedli, že proti Návrhu Změny č. 1 ÚP podali námitku č. 2, jejíž úplné znění poté zakomponovali do obsahu návrhu (dále také je „Námitka“). Stejně tak jako

úplné znění rozhodnutí o této námitce, které je součástí Změny č. 1 ÚP (dále také jen „Rozhodnutí o Námitce“). Znění těchto úkonů je účastníkům řízení dobře známo, krajský soud tedy nepovažuje za nutné jejich (několikastránkový) obsah v podrobnostech přepisovat.

3. Dle navrhovatelů se ovšem s obsahem Námitky odpůrce řádně a plně nevypořádal. Přestože souhlasí s jeho tvrzením ohledně přetrvávajícího vylidňování horských obcí, odpůrce v Rozhodnutí na tento fakt a své související obecné úvahy adekvátně nereaguje. Jeho závěr o tom, že vymezení zastavitelné plochy ještě neznamena automatický příslib navýšení počtu trvale žijících obyvatel v obci, dle navrhovatelů nemůže obstát. Vyjádřený zájem na udržitelném rozvoji zabráňujícím vysídlování obce Paseky nad Jizerou je tak z jejich pohledu pouze formální proklamací, nikoliv však ve skutečnosti aktivně řešenou problematikou.
4. Odpůrce nelze přisvědčit ani v tom, že byly zachovány zásady zákonnosti, subsidiarity, minimalizace zásahů do vlastnických práv, přiměřenosti a nediskriminace. Dle navrhovatelů odpůrce učinil a neodstranil nesprávná zjištění ve vztahu k Pozemku, na základě kterých bylo vydáno nesprávné Rozhodnutí o Námitce.
5. V odůvodnění Rozhodnutí o Námitce se totiž odpůrce vůbec nezabýval skutečnostmi doloženými v oponentském posudku Dr. P.. Tento posudek naopak paušálně odmítl s tím, že se zabýval pouze jednou konkrétní lokalitou (Pozemkem) a že nehodnotil území obce jako celek, což je esenciální podstatou hodnocení SEA a naturového hodnocení pro územní plán obce. Přitom dle navrhovatelů oponentský posudek neměl vůbec ambici doložit vady územního plánu obce jako celku, ale měl doložit nesprávné posouzení jejich konkrétního záměru a to na základě neúplných nebo dokonce nesprávných zjištění v konkrétní věci, tj. týkajících se Pozemku. To demonstrovali na těchto faktických skutečnostech:
 - místo navrhované plochy záměru na Pozemku je v bezprostřední blízkosti komunikace (na pozemku p. č. XB), která slouží jako jediná celoročně využívaná veřejná dopravní cesta pro všechny obyvatele a návštěvníky části obce Hořensko, přičemž toto místo je zároveň degradováno realizovanou výstavbou vybudovaného kanalizačního přivaděče, jenž je veden přes Pozemek;
 - navrhovaná plocha záměru na Pozemku se nachází v bezprostřední blízkosti pozemků p. č. XC a XD, které jsou ve vlastnictví odpůrce a jsou celoročně širokou veřejností využívány jako parkoviště osobních vozů a obytných vozů;
 - navrhovaná plocha záměru není umístěna na hřebenu, ale za ním. Je tedy nepravdivé tvrzení odpůrce a dotčených orgánů, že by se jednalo o zásah do horizontu rozsáhlého pohledově exponovaného lučního porostu Hořenska s rozptýlenou zástavbou, který není zástavbou téměř ovlivněn. Své tvrzení dokládali navrhovatelé zákresem zobrazujícím umístění záměru -plánovaného rodinného domu. V blízkosti se má navíc nacházet dům čp. 39;
 - s ohledem na využití okolních pozemků pro veřejné parkování vozidel nemůže obstát ani argumentace ohledně výskytu Chrástala polního. Za posledních 21 let byl dle vyjádření Správy KRNAP zaznamenán pouze sedmkrát, ani jednou na Pozemku, v obci pak od roku 2016 ani jednou;

- ohledně výskytu zvláště chráněných druhů rostlin v dané lokalitě je dle navrhovatelů všeobecnou místní známostí, že v takových případech lze ve spolupráci s dotčenými orgány ochrany přírody zajistit jejich relokaci (přesazení). K této možnost nelze přistupovat selektivně, tedy umožnit ji pouze u vybraných projektů. V případě Pozemku je takový postup jistě možným a vhodným řešením, výskyt zvláště chráněných druhů rostlin je v dané lokalitě i na jiných pozemcích navrhovatelů zcela běžný a to v desítkách kusů.
- 6. Navrhovatelé uzavřeli, že na základě nesprávných skutkových zjištění stran Pozemku došlo k nesprávnému posouzení a vypořádání Námitky. Jako vlastníci Pozemku mají právo, aby jejich návrhy, námitky, připomínky byly vypořádány řádně, nediskriminačně, dle zásad územního plánování a dle řádně zjištěných podkladů.
- 7. Proto navrhli, aby krajský soud rozhodl následovně:

Opatření obecné povahy o vydání Změny č. 1 Územního plánu Paseky nad Jizerou vydané a schválené Zastupitelstvem obce Paseky nad Jizerou usnesením č. 44/2021 ze dne 3. 11. 2021, které nabylo účinnosti dne 26. 11. 2021, se dle § 101a zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, částečně ruší, a to v jeho části 2) – „Rozhodnutí o námitkách k návrhu Změny č. 1 Územního plánu Paseky nad Jizerou a jejich odůvodnění“ se ruší rozhodnutí o Námitce č. 2 podané dne 8. 7. 2021.

II. Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce považoval v první řadě návrh za nepřijatelný. Není jim totiž věcně vzato napadeno opatření obecné povahy ve výrokové části. Navrhovatelé jsou vlastníky pozemku, k němuž uplatnili v procesu přijímání Změny č. 1 ÚP návrh na změnu využití tohoto pozemku ve formě námítka k návrhu změny, což pořizovatel a posléze odpůrce neakceptovali. Pozemek, na jehož využití tak mají navrhovatelé zájem, nebyl změněn. Napadené opatření obecné povahy, které je změnou územního plánu, tak nepředstavuje pro navrhovatele žádnou změnu. Nemohou ji tedy návrhem napadnout.
9. Návrh je pak označen jako návrh na zrušení části opatření obecné povahy, ačkoliv proti výrokové části opatření obecné povahy vůbec nemíří. Svou argumentací a petitem míří proti rozhodnutí o námitce, to je ale součástí odůvodnění opatření obecné povahy, nikoliv vnějším regulatorním vyjádřením takového opatření či jeho výrokové části.
10. Napadnout je však možné pouze výslednou výrokovou regulatorní část opatření obecné povahy. V takovém řízení je pak možné namítat nezákonné vypořádání námítka, které se posoudí jako předběžná otázka.
11. Lze napadnout samostatně i rozhodnutí o námitce, ale nikoliv podle § 101a s. ř. s., ale podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jako jakékoliv jiné rozhodnutí, přičemž procesní důsledky případné kasace takto napadeného rozhodnutí jsou i tak sporné. Rozhodnutí o námitce ovšem nelze jako samostatné rozhodnutí napadnout návrhem podle § 101a s. ř. s. Návrh proti této části opatření obecné povahy je tedy ve světle shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu nepřijatelný, a měl by proto být odmítnut.
12. Odpůrce dodal, že pokud by byl návrh posuzován soudem jako žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s., která směřuje proti příslušnému rozhodnutí o námitkách, pak i v takovém případě by bylo nutné jej odmítnout, a to jako opožděný. Lhůta pro podání takové žaloby by totiž v takovém případě počala běžet okamžikem, kdy rozhodnutí bylo doručeno.

Rozhodnutí, kterým se vypořádávají námitky a které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, se doručuje stejně jako opatření obecné povahy, tedy veřejnou vyhláškou. Lhůta dvou měsíců k napadení takového rozhodnutí obvyklou správní žalobou tedy uplynula.

13. Pro případ, že by krajský soud nesouhlasil s uvedenou argumentací o nepřípustnosti návrhu, je na místě posoudit jej jako nedůvodný a jako takový jej zamítnout, pokračoval odpůrce.
14. V dané věci totiž nelze hovořit o dotčení na věcných právech navrhovatelů, protože stav před vydáním změny a po vydání změny původního územního plánu je identický. Nikdo se pak nemůže nárokově dovolávat změny ve využívání pozemku, která plyne z veřejnoprávní regulace, ani legitimního očekávání, že změna využití proběhne v jeho zájmu.
15. Navrhovateli namítaný princip subsidiarity nelze vůbec testovat, protože novou regulací nedochází ve srovnání s regulací starou k žádné změně. Totéž platí o principu proporcionality. Nelze totiž srovnávat přiměřenost toho, že se do ničeho nezasáhne v kontextu toho, že se ničeho nedosáhne. Na místě není ani poukazovat na zákaz diskriminace. Pokud by si pozemky měly být rovny, pak by územní plánování, které v předpisech nižší právní síly dokonce používá pojem „plochy s rozdílným způsobem využití“, postrádalo smysl. Diskriminaci v osobní rovině pak navrhovatelé nenamítají. Pokud jde o ochranu vlastnického práva, odpůrce zopakoval, že v rozsahu napadené změny nebyla podstata vlastnického práva navrhovatelů nijak dotčena a jejich možnosti využívání předmětného pozemku nebyly nijak změněny nebo dotčeny.
16. Stran posudku, který si nechali vypracovat navrhovatelé a kterým se snažili zrelativizovat zpracované hodnocení Natura a posudek SEA odpůrce konstatoval, že oba tyto nástroje používané při pořizování územně plánovací dokumentace posuzují území jako celek a stanoví případně přípustnou zátěž v parametrech záboru. Oproti tomu posudek biologického hodnotitele předložený navrhovateli hodnotil pro případ přípustnosti záboru minimalizaci jeho dopadů. Tímto realizačním nástrojem tedy nelze zpochybnit obecné parametry nastavené v důsledku konceptualizace.
17. Pokud jde o vypořádání Námitky, pak je dle odpůrce nelze považovat za nedostatečně odůvodněné. Odpůrce v Rozhodnutí o námitce reagoval na všechny argumenty, náměty a požadavky navrhovatelů a dostatečně objasnil, proč není možné Námitce vyhovět.

III. Posouzení věci krajským soudem

18. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání, protože neprojednával věc samu (§ 49 odst. 1, věta první, s. ř. s. *a contrario*). Navíc nutno podotknout, že s projednáním věci bez nařízení jednání souhlasil odpůrce výslovně, navrhovatelé pak postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci usoudil následovně.

K výroku I.

19. Usnesením ze dne 18. 1. 2023, č. j. 30 A 96/2022-30, vyzval krajský soud navrhovatelku b), aby v řízení o návrhu splnila poplatkovou povinnost, tj. aby zaplatila soudní poplatek

ve výši 5 000 Kč za podaný návrh [viz § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; položka č. 18 bod 2 písm. b) Sazebníku soudních poplatků, který je přílohou uvedeného zákona]. Navrhovatelka b) byla současně poučena o následcích spojených s nevyhověním této výzvě.

20. Ve stanovené lhůtě navrhovatelka b) soudní poplatek nezaplatila. Krajskému soudu tak nezbylo, než podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, řízení ve vztahu k navrhovateli b) zastavit.

K výroku II.

21. Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem bylo napadeno opatření obecné povahy – Změna č. 1 Územního plánu Paseky nad Jizerou. To bylo schváleno zastupitelstvem obce usnesením č. 44/2021 ze dne 3. 11. 2021, které nabylo účinnosti 26. 11. 2021. V dané věci tak není pochyb o tom, že napadené opatření obecné povahy bylo řádně přijato, oznámeno a je účinné, stejně tak jako že návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
22. Dále krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území Paseky nad Jizerou. Nebude tedy již tuto skutečnost při označování konkrétních nemovitostí pro zjednodušení dále uvádět.
23. Jak plyne z obsahu části I. tohoto usnesení, navrhovatel návrhem napadal a domáhal se zrušení části Změny č. 1 ÚP, konkrétně pak Rozhodnutí o námitce [tedy rozhodnutí o námitce navrhovatelů ze dne 8. 7. 2021 označené jako námitka č. 2 obsaženého v části 2) napadeného opatření obecné povahy nazvané „Rozhodnutí o námitkách k návrhu Změny č. 1 Územního plánu Paseky nad Jizerou a jejich odůvodnění“].
24. Dle § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (viz § 173 odst. 1 správního řádu).
25. Krajský soud ale není oprávněn v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zrušit toliko rozhodnutí o námitkách proti napadenému opatření obecné povahy, neboť to sice je součástí územního plánu (nebo jeho změny), ale netvoří výrokovou část tohoto opatření obecné povahy.
26. Na podporu tohoto svého závěru považuje krajský soud za vhodné ocitovat část odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, v němž se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu danou problematikou zabýval a na které příležitostně odkázal i odpůrce ve svém vyjádření k návrhu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že:

[65] "Rozhodnutí o námitkách" je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným "rozhodnutím o právech a povinnostech" dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem. V případě vlastníka nemovitostí v řešeném území např. zařazením jeho pozemku do zastavitelných, či naopak nezastavitelných ploch..... Až schválený územní plán se jich dotýká. Rozhodnutí o námitkách jen odůvodňuje, proč schválené řešení jejich námitce nevyhovuje.

[66] Judikatura nadto odepřela možnost samostatně žalovat rozhodnutí o námitkách tam, kde dotčená osoba má možnost podat přímo návrh na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62: "Ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona [z roku 2006], stejně jako § 172 odst. 5 správního řádu in fine však předpokládají možnost změny či zrušení rozhodnutí o námitkách. Cestou k tomu mohou být jen mimořádné opravné prostředky nebo správní žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s."

27. Ve shodě s uvedenými judikatorními závěry krajský soud dodává, že k přezkumu kvality odůvodnění rozhodnutí o námitkách může soud přistoupit zásadně jen v rámci přezkumu samotného opatření obecné povahy, jehož je toto rozhodnutí součástí. Výjimkou by snad mohla být jen hypotetická možnost, že by osoba dotčená rozhodnutím o námitce nebyla oprávněna podat návrh na zrušení samotného opatření obecné povahy.
28. O tom, zda by se snad taková situace netýkala postavení navrhovatele a), však nemusel krajský soud vůbec uvažovat, protože i kdyby pohlížel na posuzovaný návrh nikoli jako na návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., ale jako na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nemohl by dospět k jinému závěru, než že by tato žaloba byla podána opožděně. Jak už bylo konstatováno shora, není sporu o tom, že napadené opatření obecné povahy (Změna č. 1 ÚP) nabylo právní moci i účinnosti 26. 11. 2021. A to včetně Rozhodnutí o Námitce, coby jeho nedílné součásti, pokud by na něj bylo nahlíženo jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze ale tento typ žaloby podat ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V projednávané věci navrhovatel a) doručil své podání na zahájení řízení věcně příslušnému krajskému soudu (a nehraje roli, že krajskému soudu místně nepřislušnému – Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci) dne 25. 11. 2022. Te nesporně po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty. I kdyby tedy krajský soud (teoreticky) posoudil uvedený návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., musel by ji jako opožděnou dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout.
29. Jak už ale uvedl krajský soud shora, z obsahu podání navrhovatele a), a to s přihlédnutím k celému jeho znění s položením důrazu na znění návrhového petitu, je zřejmé, že navrhovatel a) zcela vědomě podal návrh na zrušení opatření obecné povahy, resp. jeho části, ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. A právě v rámci tohoto žalobního (návrhového) typu se zrušení jím vymezené části napadeného opatření obecné povahy (a to právě a pouze Rozhodnutí o Námitce) domáhal. Z žádné části návrhu navrhovatele a) není možno dovodit, že by napadal výrokovou část Změny č. 1 ÚP, resp. že by se zrušení takové části tohoto opatření obecné povahy domáhal a je navrhoval.
30. Takový návrh je ale ze shora uvedených důvodů nepřipustný, neboť směřuje pouze proti důvodům napadeného opatření obecné povahy [srov. analog. § 68 písm. d) s. ř. s.]. Proto krajskému soudu nezbylo, než návrh navrhovatele a) s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

K výroku III.

31. Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud s odkazem na ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

K výroku IV.

32. Krajský soud taktéž rozhodl o vrácení soudního poplatku uhrazeného navrhovatelem a) a to v plné výši. Vycházel přitom z § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť návrh byl odmítnut před prvním jednáním.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 23. února 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu