



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše, ve věci

navrhovatelky: **CIDEM Hranice, a.s., IČO 14617081**
sídlem Skalní 1088, 753 01 Hranice
zastoupená advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

proti
odpůrci: **město Hranice, IČO 00301311**
sídlem Pernštejnské náměstí 1, 753 01 Hranice
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Novákem
sídlem Sokolská 1788/60, 120 00 Praha

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. j. ORM/19686/19-1-23 – změna č. 1 územního plánu Hranic,

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

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

Odůvodnění:

A) Podstata návrhu

1. Navrhovatelka se domáhala zrušení opatření obecné povahy č. j. ORM/19686/19-1-23 – změna č. 1 územního plánu Hranic vydaného usnesením Zastupitelstva města Hranice ze

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

dne 23. 4. 2020 (dále jen „Změna č. 1 ÚP Hranic“), a to konkrétně v rozsahu zastavitelné plochy Z1/Z3 a veřejně prospěšné stavby Z1/V1 mezi ulicemi Tovární a Bělotínskou, a v rozsahu ploch Z61 a Z78, a to jak v textové, tak v grafické části. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že by v případě vyhovujícího výroku došlo při zrušení popsanych částí Změny č. 1 ÚP Hranic k nepřipustnému dotváření územního plánu, navrhla navrhovatelka, aby soud zrušil celou zastavitelnou plochu Z1/Z3, celou veřejně prospěšnou stavbu Z1/V1, a dále aby soud zrušil plochy Z61 a Z78, a to jak v textové, tak v grafické části.

2. Navrhovatelka je vlastníkem pozemků par. č. 1051/2, 2386/2, 1021/5 a 1010/1, všechny v k. ú. Hranice. Tyto pozemky jsou dotčeny tím, že je na nich ve Změně č. 1 ÚP Hranic vymezen silniční koridor severovýchodního obchvatu Hranic. Tento koridor byl sice na uvedených pozemcích vyznačen již v samotném územním plánu Hranic [vydaný jako opatření obecné povahy č. j. OSUZPD/5666/16, který nabyl účinnosti dne 18. 5. 2016, ve znění pozdějších změn (dále jen „Původní ÚP Hranic“)], avšak Změnou č. 1 ÚP Hranic došlo k rozšíření zásahu do vlastnického práva žalobkyně a jejího práva na podnikání, neboť Změna č. 1 ÚP Hranic přesunula trasu obchvatu a ta nyní zasahuje část pozemku navrhovatelky par. č. 1051/2, na kterém hodlala vystavět novou výrobní halu a rozšířit tak svou výrobu.
3. Předně navrhovatelka namítala, že odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic je nepřezkoumatelné, neboť v něm zcela absentují věcné důvody změny trasy severovýchodního obchvatu oproti úpravě v Původním ÚP Hranic. Dále navrhovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost Změny č. 1 ÚP Hranic v tom, že důvody pro změnu trasy, které odpůrce uvedl v jejím odůvodnění, jsou rozporné. Odpůrce v něm uvedl, že pokud by bylo původní řešení napojení obchvatu na silnici I/47 (ulice Bělotínská) technicky možné, zásah do práv navrhovatelky by nebyl potřebný. Současně ale odpůrce uvedl, že původní řešení technicky proveditelné je, jen je nákladnější a méně efektivní. Technická nemožnost nevyplývá ani z podkladů, které odpůrce zmínil v odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic, tj. z technické studie ani územní studie. Územní studie jen uvádí, že změna trasy je výhodnější, protože navrhovaná trasa nezasahuje do tělesa železniční trati, technická studie tuto část obchvatu vůbec nehodnotí. Odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic je tedy vnitřně rozporné. V neposlední řadě spatřuje navrhovatelka nepřezkoumatelnost Změny č. 1 ÚP Hranic v tom, že důvody, které odpůrce vedly ke změně trasy obchvatu a které uvedl na str. 21 a 48 odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic, jsou zjevně nepravdivé. Původní ÚP Hranic totiž nepočítal s tím, že by se měl obchvat napojit na silnici I/47 z jižní strany (nejprve měl vést pod ní a posléze se napojit z jižní strany). Proto veškeré důvody, které odpůrce uvedl, jsou irelevantní. Stejně nepravdivé je tvrzení, že původní řešení předpokládalo u napojení obchvatu na silnici I/47 průjezd obytnou zástavbou v ulici Nová pro napojení zadní části areálu Tondach přes těleso železnice č. 280. Obě varianty totiž podle navrhovatelky počítají s tím, že jak areál navrhovatelky, tak areál Tondach budou účelovou komunikací napojeny přímo na obchvat.
4. Dalším důvodem nezákonnosti Změny č. 1 ÚP Hranic je dle navrhovatelky nepřiměřenost zásahu do jejích práv. Jelikož důvody změny trasy obchvatu nebyly řádně identifikovány (viz výše), nelze určit, zda je cíl Změny č. 1 ÚP Hranic legitimní. Podle navrhovatelky existuje řešení, které do jejích práv nezasahuje vůbec, resp. méně. Předně to může být přímé napojení obchvatu na silnici č. I/47 tak, jak bylo předpokládáno v Původním ÚP Hranic, jelikož toto řešení technicky možné je (což tvrdí sám odpůrce). Dále je technicky

možné řešení napojení obchvatu na silnici I/47 tak, jak uvedl odpůrce na str. 21 a 48 odůvodnění, tj. podjezdem pod uvedenou silnicí a poté napojením z jižní strany. Pouhá finanční nákladnost neznamená nemožnost. Dále navrhovatelka poukázala na to, že jestliže odpůrce uvedl vzájemně rozporné důvody změny trasy obchvatu a vycházel z nepravdivých předpokladů, je jeho jednání svévolné. Závěrem navrhovatelka namítala, že zásah do jejich práv, ke kterému došlo v důsledku přijetí Změny č. 1 ÚP Hranic (tj. změny trasy obchvatu), je nepřiměřený. Pozemek par. č. 1051/2, který byl změnou zasažen nejvíce, je pro navrhovatelku potřebný pro realizaci plánovaného rozšíření její výroby. Navrhovatelka jej potřebuje celý. Odpůrce neporovnal klady a zápory původní trasy obchvatu a změněné trasy s ohledem na zásah do práv navrhovatelky. Důvody, které odpůrce uvedl v odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic, o přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky nic nevypovídají. Navrhovatelka zdůraznila, že rozšíření plochy Z1/Z6 pro ni nemá význam. Nesouhlasí s tím, že by využití pozemku par. č. 1051/2 bylo omezeno v důsledku existence ochranných pásem silnici a železnice. Ta záměrům navrhovatelky nebrání, neboť v ochranných pásmech není zakázáno umisťovat záměry, jen je k nim nutný souhlas příslušného úřadu. Není důvod, proč by jej neměla navrhovatelka získat.

B) Stanovisko odpůrce a další podání účastníků

5. Odpůrce s návrhem nesouhlasil a navrhl jeho zamítnutí. K námitce nepřezkoumatelnosti uvedl, že důvody změny trasy obchvatu vychází z územní studie nazvané „*Hranice – Severovýchodní obchvat*“ a na ni navazující Technické studie nazvané též „*Hranice – Severovýchodní obchvat*“. Jejich úkolem bylo prověřit trasu obchvatu zanesenou v Původním ÚP Hranic z hlediska technických norem, požadavků legislativy a požadavků dotčených orgánů. Výsledné řešení pak bylo promítnuto do Změny ÚP č. 1. Tento důvod zcela zřetelně vyplývá z jejího odůvodnění. Odpůrce nepovažuje důvody změny trasy obchvatu za vzájemně rozporné. Sousedí o tom, že původní napojení na silnici I/47 „není technicky možné“, je nutné považovat za jakousi zkratku. Ona technická nemožnost spočívá v kontextu odůvodnění změny v tom, že původní řešení (podjezd pod silnicí I/47 a následné napojení obchvatu z jižní strany) je natolik technicky obtížné, že by vyvolalo více problémů, než by jich ve svém důsledku řešilo. Odpůrce uvedl, že původní řešení by si vyžádalo změny dalších dopravních staveb v území násobně přesahujících rozsah samotného připojení obchvatu na silnici I/47. Minimálně by byla nutná úplná výměna a výrazné zvětšení silničního mostu nad železniční tratí a obtížně řešitelné až neřešitelné sklony komunikací. Dopravní a ekonomická nevýhodnost původního řešení by byla dána také prodloužením trasy obchvatu a mnohonásobným prodražením stavby. Jen cena za výluky v železniční dopravě při stavbě mostu by několikanásobně přesáhla cenu za stavební konstrukce. Přímé napojení obchvatu na silnici I/47 by sice bylo možné, ale jen při posunutí křižovatky západním směrem, protože technická studie a územní studie prověřily, že je technicky nemožné křižovatku požadovaných parametrů umístit přímo v místě napojení koridoru dle územního plánu, neboť je zde mostní konstrukce silnice I/47 nad železniční tratí. Hodnocení jednotlivých variant obchvatu obsahuje technická studie, která též doporučila tu nejvhodnější.
6. Pokud jde o variantu označenou na str. 21 Změny č. 1 ÚP Hranic označenou jako V. 2, tak tato varianta pracovala s jednostranným napojením obchvatu na silnici I/47. V případě této varianty by bylo možné na obchvat najíždět jen ze směru od západu (řidiči přijíždějící z východu by se otočili do protisměru na blízké kruhové křižovatce) a sjezd na silnici I/47 by byl možný pouze ve směru na východ. Sjezd z obchvatu na silnici I/47 ve směr na

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

západ by nebyl možný vůbec a řidiči jedoucí po obchvatu by při cestě na západ sjeli v Tovární ulici a na silnici I/47 by se dostali přes Novou ulici, přičemž by projížděli obytnou zástavbou. Toto řešení se jeví jako nevýhodné, neboť by bylo nutné odstranit most přes železnici s účelovou komunikací spojující areály Cetris (navrhovatelky) a Tondach.

7. Dále odpůrce uvedl, že dovedeno do absurdna si lze představit i řešení, které vůbec nezasáhne pozemky navrhovatelky, např. přeložení železniční tratě. Jistě je to z technického hlediska proveditelné, ale prakticky nerealizovatelné s ohledem na enormní náklady a technické komplikace. Proto je nutné odmítnout argumentaci navrhovatelky, že jakékoliv technicky realizovatelné řešení má mít vždy přednost před zásahem do práv. Vždy je totiž nutné hodnotit technickou proveditelnost a hospodárnost. V případě navrhovatelkou uvedeného napojení obchvatu na silnici I/47 by došlo k dalším záborům půdy, pouze by se to dotklo jiných osob, než navrhovatelky. Odpůrce má za to, že splnil podmínku „v rozumné míře zásahu vedoucímu ještě k zamýšlenému cíli“. Na tytéž argumenty poukázal odpůrce i ve svém vyjádření k námitce nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky. Nad rámec nich ještě zmínil, že Změna č. 1 ÚP Hranic měla za následek, že celkový zábor pozemků navrhovatelky byl oproti řešení navrženém v Původnímu ÚP Hranic o 0,02 ha menší. Podle odpůrce existence ochranného pásma vždy představuje omezení v území.
8. Navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že je s podivem, že řešení obsažené dle odpůrce v Původním ÚP Hranic nebylo v souladu s legislativou a technickými normami. Podle navrhovatelky odpůrce jen relativizuje skutečnost, že deklarovaná technická nemožnost původní varianty ve skutečnosti neexistuje. Tvzení odpůrce o vyšších nákladech nejsou nijak podložena.
9. Účastníci si následně vzájemně vyměnili několik podání, ve kterých vyjádřili nesouhlas s jednotlivými argumenty druhého z nich. Soud již tato podání nerekapituluje, neboť pro jeho posouzení neobsahují nic relevantního.

C) Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

10. Z předloženého správního spisu soud pro účely přezkumu Změny č. 1 ÚP Hranic zjistil, že odpůrce dne 6. 10. 2016 rozhodl o pořízení Změny č. 1 ÚP Hranic. Zadání Změny č. 1 ÚP Hranice bylo schváleno Zastupitelstvem města Hranice dne 23. 3. 2017. Uvedený návrh byl zveřejněn na úřední desce odpůrce vyhláškou ze dne 16. 6. 2018. Veřejné projednání Změny č. 1 ÚP Hranice se konalo dne 7. 8. 2019. Proti Změně č. 1 ÚP Hranic podala navrhovatelka námitky. Následně byla Změna č. 1 ÚP Hranic jako opatření obecné povahy č. j. ORM/19686/19-1-23 schválena usnesením Zastupitelstva města Hranice ze dne 23. 4. 2020 a nabyla účinnosti dne 21. 5. 2020.
11. V posuzované části Změny č. 1 ÚP Hranic došlo ke změně trasy tzv. severovýchodního obchvatu města Hranice, a to v úseku mezi ulicí Tovární a napojením obchvatu na silnici I/47. Změna spočívala v tom, že celá trasa byla více přimknuta k železniční trati a na úrovni výrobního areálu navrhovatelky byla naopak posunuta blíže k výrobnímu areálu navrhovatelky, kde ve větším rozsahu, než v Původním ÚP Hranic zasahuje pozemky navrhovatelky. V grafickém vyjádření změna vypadá takto:



D) Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud v souladu s § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Krajský soud rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 s. ř. s. a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.
13. Krajský soud na úvod zdůrazňuje, že při posuzování návrhu byl veden zásadou minimální ingerence soudu do územního plánování opakovaně připomínanou v četných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Soudní řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy je prostředkem ochrany práv, nikoliv nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území, které mají být zásadně vypořádány v řízení před správními orgány (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS uvedl, že v případě územního plánování jde vždy o „vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, který je v nejširším slova smyslu zahájen v harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nečíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury podle schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoliv nevýznamně požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování akceptovatelná a soud není oprávněn v politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické

společenství) před excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

14. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy dle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. spočívá v 5 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 s jeho částí se zákonem (tzv. materiální kritérium), 5) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
15. S účinností od 1. 1. 2012 však bylo novelou s. ř. s. zavedeno pro soudní přezkum opatření obecné povahy pravidlo, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. tedy došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud je tedy při přezkumu opatření obecné povahy povinen aplikovat algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) – srov. odst. 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 8 As 247/2018-70.
16. Pravomoc odpůrce vydat Změnu č. 1 ÚP Hranic, dodržení mezí zákonem vymezené působnosti odpůrce, ani dodržení procesu přijetí Změnu č. 1 ÚP Hranic navrhovatelka nezpochybnila, tudíž se krajský soud těmito kroky algoritmu nezabýval.
17. Krajský soud se proto zabýval zákonností obsahu Změnu č. 1 ÚP Hranic (krok 4 algoritmu) a proporcionalitou přijatého řešení (krok 5 algoritmu), a to s ohledem na obsah uplatněných návrhových bodů.
18. Předně se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť jen přezkoumatelné opatření obecné povahy může být způsobilým předmětem soudního přezkumu.
19. Navrhovatelka předně spatřovala nepřezkoumatelnost v tom, že v odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic zcela absentují věcné důvody změny trasy severovýchodního obchvatu oproti úpravě v Původním ÚP Hranic.
20. S tím krajský soud nesouhlasí. Předně krajský soud uvádí, že již z odůvodnění Původního ÚP Hranic (str. 131 a 212) vyplývá, že původní napojení na silnici I/47 bylo pouze orientační a již v době schválení Původního ÚP Hranice se počítalo s tím, že konkrétní způsob napojení na silnici I/47 bude prověřen podrobnějšími územně plánovacími podklady. V odůvodnění Původního ÚP Hranice se konkrétně uvádí: „*Navržené trasy nových pozemních komunikací a záměry na dopravní síti vymezené územním plánem je však nutno chápat jako orientační. Prokazují jeden z možných způsobů technického řešení, a odůvodňují především rozsah navržených dopravních ploch nutných ke stanovení alespoň přibližného maximálního záboru dotčených pozemků. Jejich stavebně – technické řešení bude dále upřesněno v rámci podrobnější dokumentace, a to ve vymezených plochách plochy dopravní infrastruktury silniční nebo plochách veřejných prostranství, případně v ostatních dotčených funkčních plochách v souladu s podmínkami stanovenými pro jejich využití. Návrhy nových a úpravy stávajících komunikací musí být dále prováděny v souladu s platnou legislativou, platnými technickými předpisy a musí být projednány a odsouhlaseny s vlastníky dotčené dopravní infrastruktury*“ [...] „*Účelem pořízení studie, která je určeny pro realizaci*

Severovýchodní spojky silnic I/47 a II/440 je: ověření optimálního směrového a výškového vedení trasy s ohledem na využití plochy a její parcelaci a možnost obsluhy a napojení zejména ploch výroby a skladování“.

21. Z tohoto důvodu přistoupil odpůrce ke změně schválené trasy a to v rozsahu řešení, které bylo navrženo územní studií. To pak vyplývá ze str. 1 odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic, kde je uvedeno, že cílem celé revize trasy severovýchodního obchvatu je nalézt technické řešení celé stavby, které by bylo v souladu s legislativou a platnými technickými předpisy. Za tímto účelem byla vypracována územní studie nazvaná „Hranice – Severovýchodní obchvat“ a na ni navazující Technické studie nazvaná „Hranice – Severovýchodní obchvat“. Ve vztahu k nyní projednávané části severovýchodního obchvatu (tj. napojení na silnici I/47) pak zejména územní studie prověřovala několik variant napojení na tuto silnici a jako nejvhodnější vyhodnotila právě variantu, která byla následně promítnuta do Změny č. 1 ÚP Hranic. Totožně popisuje důvody změny odpůrce na str. 17-23 Změny č. 1 ÚP Hranic. Odpůrce v odůvodnění zmínil klady a zápory vybrané varianty a také důvody, proč nebylo přistoupeno na řešení jiné (str. 21 a 48 odůvodnění). Věcné důvody přijatého řešení (kterými se bude soud dále zabývat níže) tedy Změna č. 1 ÚP Hranic obsahuje.
22. Dále krajský soud uvádí, že Změna č. 1 ÚP Hranic není nepřezkoumatelná z důvodu vnitřní rozpornosti, jak uvádí navrhovatelka. S ní krajský soud souhlasí v tom, že věta pojednávající o technické nemožnosti původního řešení uvedená na str. 48 Změny č. 1 ÚP Hranic vskutku působí zavádějícím dojmem, když o technické nemožnosti nepojednává technická studie ani územní studie a technická nemožnost nevyplývá ani ze spisového materiálu. Nicméně to ještě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost Změny č. 1 ÚP Hranic. Na stejné straně odpůrce totiž uvedl, že důvody změny navržené trasy jsou technické. Konkrétně zmínil: morfologii terénu, nezasažení tělesa železnice, nutnost rozšíření mostní konstrukce, poloměry oblouků křižovatek a ekonomické hledisko. Na tomto místě krajský soud jen stručně poznamená, že tyto důvody vyplývají ze spisu (zejména pak z územní studie). Blíže se pak jednotlivými důvody bude zabývat níže. Důvody změny navržené trasy jsou tedy z odůvodnění zcela seznatelné. Ani z tohoto důvodu nelze Změnu č. 1 ÚP Hranic označit za nepřezkoumatelnou.
23. Posledním důvodem nepřezkoumatelnosti je podle navrhovatelky nepravdivost důvodů uvedených na str. 21 a 48 odůvodnění, tedy že původní varianta počítala s podjezdem pod silnicí I/47 a s jižním napojením na tuto silnici a dále že původní řešení předpokládalo u napojení obchvatu na silnici I/47 průjezd obytnou zástavbou v ulici Nová pro napojení zadní části areálu Tondach.
24. K této námitce krajský soud uvádí, že na str. 21 odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic odpůrce uvedl, že varianta označená V. 2 počítala s průjezdem pod silnicí č. I/47, nicméně při realizaci této varianty by muselo dojít ke snížení jízdních pruhů na obchvatu a v důsledku toho by vozidla jedoucí na Lipník nad Bečvou nemohla využít plánované připojení obchvatu na silnici I/47, ale musela by projet ulicí Nová, ve které se nachází obytná zástavba. Na tomto místě tedy odpůrce hodnotil variantu V. 2, nikoliv původně plánovanou trasu napojení obchvatu na silnici I/47. Původní trasa napojení obchvatu na silnici I/47 vedla sice ve stejných místech, avšak nebyl plánován podjezd pod silnicí I/47 (podjezd pod silnicí I/47 nevyplývá ani z odůvodnění ani z grafických částí Původního ÚP Hranic), nýbrž přímé napojení na tuto silnici, avšak v jiných místech, než bylo schváleno Změnou č. 1 ÚP Hranic (původní napojení bylo plánováno blíže k mostu přes železnici; ve stejných místech, kde bylo ve variantě V. 2 uvažováno o podjezdu pod silnicí I/47).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

Krajský soud tedy souhlasí s navrhovatelkou, že podjezd pod silnicí I/47 v Původním ÚP Hranic plánován nebyl. Pokud tedy na str. 48 odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic odpůrce uvedl, že původní řešení počítalo s podjezdem pod silnicí I/47, jedná se sice o dílčí nesprávnost, ta však rozhodně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost Změny č. 1 ÚP Hranic, neboť věcné důvody změny trasy z odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic jednoznačně vyplývají. Ani tato námitka proto není důvodná.

25. K namítané nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky krajský soud předně uvádí, že územní plán „představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
26. Z citované judikatury vyplývá, že v rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (resp. jeho změny) soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.
27. Navrhovatelka nepřiměřenost zvoleného řešení namítala i v rámci procesu přijímání Změny č. 1 ÚP Hranic. Odpůrce k tomu v rámci vypořádání její námitky str. 47-48 uvedl, že „zábor ploch Společnosti v rozsahu, ve kterém je navržen a to v místech, kde již nyní je využití pozemků omezeno stávajícími limity (ochrannými pásmy) se nejeví jako neúměrné, s ohledem na vymezení náhradních ploch Z1/Z 5 a Z1/Z 6. Trasa severovýchodního obchvatu je navržena východním okrajem plochy pro výrobu a skladování tak, aby co nejméně omezovala plochy výroby a skladování – výroba těžká (VT) a současně splnila možnosti technického řešení a požadavky právních předpisů na napojení obchvatu na silnici D 48 (I/47). Navržena trasa obchvatu zasahuje zmíněné pozemky parc. 1051/2, 2586/2, 1021/5 a 1010/1, vše v k.ú. Hranice pouze v nezbytně nutném rozsahu. Technická studie a územní studie (podklady pro Změnu č. 1 Územního plánu Hranic) detailně prověřily technické možnosti a různé varianty řešení a na základě projednání s dotčenými orgány dospěly studie k návrhu optimální trasy, která je promítnuta do Změny č. 1 Územního plánu Hranic. Při zpracování územních studií byly zohledněny také majetkoprávní vztahy v území a řešení bylo hledáno i s cílem nedělit stávajícím podnikům jejich pozemky a nezasahovat tak do jejich stávajících provozů. Odůvodnění vedení trasy je součástí odůvodnění Změny č. 1 Územního plánu Hranic. Důvody pro změnu trasy obchvatu a jeho napojení na silnici I/47 jsou technické. Pokud by bylo možné řešení podle původní trasy obchvatu, nebyl by zásah do pozemků firmy důvodný a potřebný. Technickou studií bylo proověřeno, že napojení podle původní trasy není technicky možné, zejména v oblasti podchodu trasy obchvatu v souběhu s železniční tratí č. 270 – podjezdem

pod silnicí I/47 a také morfologii terénu (trať je v zářezu terénu cca o 6-7m pod úrovní silnice I/47; rozšíření mostu, tak aby se pod něj vešly sdružené trasy železnice a silnice by byl značný s ohledem na požadované normové parametry odstupu silnice a železnice; výjezd na I/47 by, dle původního návrhu v ÚP Hranic, znamenal, s ohledem na potřebnou šířku a poloměry oblouků, významný závek obchvatu do pozemků na jižní straně, což by snížilo i efektivitu průjezdu po obchvatu a ekonomicky by znamenalo významné prodražení řešení). Navrhované řešení stávající plochu Z33 pro výrobu a skladování (pozemky parc.č.1021/5 a 1010/1) změna nezasahuje, naopak původní plochu veřejného prostranství (PV), která byla původně určena pro trasu obchvatu nahrazuje plochou výroby (VT) Z1/Z 5(0,18 ha) navazující na vymezenou plochu Z33. Plochu veřejného prostranství PV (pozemek parc. č. 2386/2) Změna č. 1 Územního plánu Hranic nemění a nadále ji ponechává jako plochu veřejného prostranství. Plochu Z34 pro výrobu a skladování – lehký průmysl (pozemky 1051/2) zasahuje navrhovaná změna nejvíce v jihovýchodní části a zmenšuje ji z 0,98 ha na 0,66ha. Naopak v severovýchodní části pozemku vzniká v návaznosti na ni nová plocha Z1/Z 6 (0,16 ha), která navazuje na plochu Z34 a zvětšuje ji. V součtu pak jde o zábor 0,16 ha plochy pro výrobu a skladování. Zábor je v jihovýchodní části řešen okrajem plochy pro výrobu, tak aby nevznikla zbytková plocha za plochou pro dopravní stavbu. Využití plochy Z34 je již dnes významně limitováno ochranným pásmem od železnice (60 m od osy krajní koleje) a ochranným pásmem dálnice D 48(I/47) (50 m od osy krajního jízdního pruhu) a také morfologií terénu (prudký svah) a její využití pro potřeby firmy se zdá být již nyní značně omezeno“.

28. Předně k nepřiměřenosti zvoleného řešení navrhovatelka namítala, že jelikož nelze určit cíl Změny č. 1 ÚP Hranic (viz námitka navrhovatelky výše týkající se nepřezkoumatelnosti), nelze ani určit, zda se jedná o cíl legitimní. K tomu krajský soud uvádí, že cíl Změny č. 1 ÚP Hranic byl odpůrcem jasně identifikován a byly jím popsány důvody, pro které došlo ke stanovení odchylné trasy napojení obchvatu na silnici I/47. Jak již krajský soud uvedl výše, cílem Změny č. 1 ÚP Hranic bylo nalézt technické řešení celé stavby, které by bylo v souladu s legislativou a platnými technickými předpisy. V rámci tohoto postupu bylo prověřováno hned několik variant tras obchvatu včetně jeho napojení na silnici I/47. Do Změny č. 1 ÚP Hranic byla promítnuta ta, která byla vyhodnocena územní studií a dotčenými orgány jako nejvhodnější. Je také nutné upozornit na skutečnost, že cílem samotného obchvatu je odvést dopravu z centra města a snížit tak celkovou zátěž, kterou sebou doprava přináší. Jestliže odpůrce hledal nejvhodnější trasu z hlediska technického a právního pomocí odborných podkladů, má krajský soud za to, že nejen postup odpůrce, ale i samotný cíl Změny č. 1 ÚP Hranic je zcela legitimní.
29. Další námitka navrhovatelky se týkala toho, že existují jiná možná řešení, která zasáhnou méně do práv navrhovatelky a současně umožní dosáhnout sledovaného cíle. Podle navrhovatelky je možné přímé napojení obchvatu na silnici č. I/47, jak bylo předpokládáno v Původním ÚP Hranic, případně též varianta s podjezdem pod silnicí č. I/47, když ani tato není technicky nemožná, jen je nákladnější.
30. K tomu krajský soud uvádí, že podle výše citované judikatury není přijatelný zásah do vlastnického práva za situace, kdy existuje jiné řešení, které méně zasáhne práva dotčené osoby, ale ještě v rozumné míře vede k zamýšlenému cíli. Podle názoru krajského soudu nelze tuto podmínku vyložit tak, jak to činí navrhovatelka, tj. že pořizovatel územního plánu je povinen přijmout jakékoliv jiné technicky a právně realizovatelné řešení, které by méně zasáhlo práva dotčené osoby bez ohledu na jiné skutečnosti, které v důsledku této jiné varianty nastanou. V tomto směru shledává soud jako příhodný argument ad

absurdum uvedený odpůrcem ve vyjádření k návrhu, a to že si lze představit i přemístění celé železnice jen aby nebyly zasaženy pozemky navrhovatelky. Přemístění železnice je nepochybně technicky možné, ale s ohledem na technickou náročnost a ekonomické hledisko prakticky nerealizovatelné. Nejvyšší správní soud totiž pojednává o řešení, které rozumně vede k zamýšlenému cíli. To je nutné vyložit tak, že je vždy nutné posuzovat „možnost či nemožnost“ jiné varianty řešení ze všech hledisek, které připadají v úvahu (technické, ekonomické, ekologické, časové apod.).

31. S navrhovatelkou se lze ztotožnit v tom, že existují jiné varianty napojení obchvatu na silnici I/47, to ostatně přiznává i odpůrce, když tyto varianty posuzoval na str. 21 odůvodnění Změny č. 1 ÚP Hranic (varianta označená jako V. 2 – napojení v původních místech s podjezdem pod silnicí I/47; varianta označená jako V. 3 – napojení na silnici I/47 přes ulici Tovární až za areálem společnosti Tondach). Odpůrce při hodnocení jednotlivých variant zmínil jejich klady a zápory a dospěl k závěru, že jejich zápory převyšují nad jejich pozitivy. K variantě označené V. 2 odpůrce uvedl, že tato sice neomezuje využití návrhových ploch výroby navrhovatelky, nicméně při jejím využití by byl nutný průjezd obytnou zástavbou v ulici Nová pro napojení zadní části areálu Tondach přes těleso železnice č. 280 a bylo by nutné budovat na silnici I/47 nové mostní těleso. Ačkoliv to odpůrce neuvedl výslovně, posledně uvedený důvod se zjevně vztahuje i k původní variantě napojení obchvatu na silnici I/47, neboť tato původní trasa byla stejná a lišila se jen způsobem napojení obchvatu (to lze usoudit ze srovnání grafických částí Původního ÚP Hranic a grafického vyjádření varianty V. 2, která počítala s podjezdem). Nutnost rozšířit mostní konstrukci i při původní variantě napojení (tj. bez podjezdu) z důvodu rozšíření silnice I/47 o přídatné pruhy pak vyplývá ze stanoviska Ředitelství silnic a dálnic ze dne 21. 3. 2017. Přímému napojení dle odpůrce též brání svahovitost terénu. K variantě označené jako V. 3 odpůrce uvedl, že výhodou této varianty je, že je vedena na okraji zastavěného území, tedy ho nejméně ovlivňuje, není nutné řešit komplikovaný průchod zastavěným územím při ulici Tovární a není omezen rozvoj za areálem navrhovatelky. Její nevýhody spočívají v tom, že prochází dobývacím prostorem a ložiskovým územím Tondach, což je z hlediska vytěžení suroviny v krátkém čase nereálné, dostává se souběhu s územní rezervou koridoru Dunaj-Odra-Labe a významně do ní zasahuje, je nutné řešit dvojí křížení s železnicí (č. 270 a 280) a jedno s vlečkou (areál OMZ, měnárna SŽDC) a došlo by k významnějším záborům pozemků lesa oproti ostatním variantám.
32. Odpůrce tedy dospěl k závěru, že jiné varianty jsou sice možné, nicméně jsou spojeny s takovými negativními důsledky, které převýší zásah do vlastnického práva navrhovatelky. Odpůrce jiná řešení hodnotil z hlediska ekonomického (ostatní varianty by si vyžádaly značné ekonomické náklady z důvodu budování mostní konstrukce či křížení s železnicí), právního (zásah do územní rezervy kanálu Dunaj-Odra-Labe a zásah do dobývacího prostoru), ekologického (větší zábor pozemků lesa) a také z hlediska celkové efektivity (nutnost průjezdu přes obytnou zástavbu na ulici Nová). Odpůrce sice mohl být důslednější při odůvodnění nevýhod původní varianty napojení, nicméně i přes tento nedostatek se krajský soud zcela ztotožňuje se závěrem, že jiné varianty řešení nevedou v rozumné míře ke stanovenému cíli. Varianta V. 3 prochází územní rezervou pro kanál Dunaj-Odra-Labe vymezenou Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje, proto je tato varianta z právního hlediska nemožná. U varianty původní a varianty V. 2 jde zejména o ekonomické hledisko. Odpůrce sice v odůvodnění neuvedl přesnou výši nákladů na rozšíření mostní konstrukce, nicméně i laickým pohledem na věc lze předpokládat, že

by tyto náklady celou stavbu obchvatu značně prodražily. Svou roli hraje také hledisko bezpečnosti a plynulosti provozu na silnici I/47, neboť napojení obchvatu na silnici I/47 v místech původně plánovaných by bylo krajně nevýhodné z důvodu nevyhovujících vzdáleností mezi křižovatkami a blízkostí autobusové zastávky (srov. str. 12 územní studie, verze z února 2017 nebo také stanovisko Ředitelství silnic a dálnic ze dne 21. 3. 2017 a sdělení téhož subjektu ze dne 24. 7. 2017). Stejně tak z hlediska efektivity dopravy při variantě V. 2 je nutné říct, že tato varianta by v podstatě popírala účel samotného obchvatu, kterým je odvést dopravu od obytných částí města (nutný průjezd ulicí Nová ve směru na Lipník na Bečvou). Při zohlednění všech popsanych hledisek je nutné skutečně dospět k závěru, že ostatní odpůrcem prověřované varianty nevedou v rozumné míře k zamýšlenému cíli. Ani tato námitka proto není důvodná.

33. Krajský soud nesouhlasí ani s tím, že by byla Změna č. 1 ÚP Hranic učiněna svévolně. Svévoli spatřuje navrhovatelka v tom, že odpůrce změnu odůvodnil nepravdivými a rozpornými důvody. Tímto se již krajský soud zabýval výše v rámci hodnocení nepřezkoumatelnosti a dospěl k závěru, že odůvodnění není z důvodu dílčích nesprávností rozporné ani nevychází z žádných zásadních nepravdivých skutečností (viz výše odůvodnění k námitce týkající se nepřezkoumatelnosti).
34. K námitce nepřiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k zásahu do práv navrhovatelky krajský soud uvádí, že navrhovatelka v návrhu uvedla pouze v obecné rovině to, že zvolené řešení je nepřiměřené kvůli tomu, že potřebuje právě zabranou část pozemku par. č. 1051/2 pro rozšíření své výroby, do kterého již investovala značné prostředky a že rozšíření plochy Z1/Z6 pro ni nemá význam. Dále vyslovila nesouhlas s tím, že by ochranná pásma železnic a silnic bránily navrhovatelce v jejích záměrech.
35. K takto obecně formulované námitce krajský soud uvádí, že již výše odůvodnil, proč nebylo možné zvolit jiné varianty řešení. Na toto odůvodnění proto odkazuje. Zbývá tak posoudit, zda zvolené řešení vzhledem ke svému cíli představuje natolik zásadní zásah do práv navrhovatelky, který by bylo nutné považovat za nepřiměřený.
36. Nutno říct, že pozemek par. č. 1051/2 byl již v Původním ÚP Hranic „zasažen“ trasou obchvatu, a to v rámci původní trasy napojení na silnici I/47. V rámci Změny č. 1 ÚP Hranic došlo k tomu, že se zábor uvedeného pozemku zvětšil o 0,32 ha. Současně díky Změně č. 1 ÚP Hranic (přimknutím trasy obchvatu více k železniční trati) došlo ke zmenšení dřívějšího záboru v rámci nově vytvořené plochy Z1/Z6 o 0,16 ha. Pro navrhovatelku nevyužitelné pozemky mezi plánovanou trasou obchvatu a železnicí nelze vnímat jako zásah způsobený Změnou č. 1 ÚP Hranic, když tyto pozemky byly s ohledem na plánovanou původní trasu obchvatu pro navrhovatelku nevyužitelné i před Změnou č. 1 ÚP Hranic. Samotný pozemek par. č. 1051/2 je výrazně svahovitý a klesá směrem k železniční trati (srov. str. 7 územní studie, verze z ledna 2017, fáze průzkumy a rozborů). Z grafického vyjádření Změny č. 1 ÚP Hranic vyplývá, že na změnou trasy obchvatu zasažené části pozemku par. č. 1051/2 se nachází ochranné pásmo železnice č. 270 vymezené podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů. Omezení vlastnického práva lze spatřovat v tom, že v ochranném pásmu dráhy lze podle § 7 odst. 3 téhož zákona umístit stavbu jen se souhlasným závazným stanoviskem drážního správního úřadu. Ten sice může podle téhož ustanovení odmítnout udělit souhlasné stanovisko jen ve výjimečných případech, nicméně lze předpokládat, že stanoví podmínky k zajištění bezpečnosti provozu na dráze. Ochranné pásmo silnice I/47 vyplývá z § 30 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. I

v ochranném pásmu silnice lze podle § 32 odst. 3 téhož zákona umístit stavbu jen se souhlasným závazným stanoviskem silničního správního úřadu. Ochranné pásmo sice ani v jednom případě neznamena právní nemožnost v umísťování staveb, nicméně i přesto se z povahy věci jedná o omezení vlastnického práva navrhovatelky. Lze tak uzavřít, že pozemek par. č. 1051/2 (jeho část zasažená změnou trasy obchvatu) byl poznamenán omezeními již před účinností Změny č. 1 ÚP Hranic. Zásadní je zejména hledisko podoby terénu, nevýznamné není ani hledisko právní (ochranná pásma).

37. Při svých úvahách krajský soud dále zohlednil, že jiný způsob napojení obchvatu není dobře (rozumně) možný (viz výše). Bez posunutí původní trasy napojení směrem k areálu navrhovatelky by tak nebylo možné obchvat realizovat, přitom jeho cíl lze nepochybně označit jako veřejně prospěšný, tj. snížit dopravní zátěž ve městě a zároveň s tím snížit také negativní vlivy s dopravou neoddělitelně spojené (znečištění ovzduší, hluk, prach, nebezpečí pro chodce způsobené samotným zvýšeným provozem – k tomu srov. statistiky měření průjezdů vozidel provedené Ředitelstvím silnic a dálnic uvedené ve sdělení ze dne 5. 5. 2017). Podle názoru soudu právě tento cíl obchvatu je nejdůležitějším hlediskem, které dokáže vyvážit i zásah do vlastnického práva navrhovatelky a jejího práva na podnikání. Pouze *obiter dictum* krajský soud doplňuje, že navrhovatelka vlastní v bezprostředním okolí svého výrobního areálu (resp. v rámci něj) i jiné rozsáhlé pozemky, které z hlediska funkčního využití nastaveného již Původním ÚP Hranic mohou sloužit jejím záměrům.
38. Ve vztahu k takovému pozemku podle názoru krajského soudu nepředstavuje vymezení části severovýchodního obchvatu města Hranic, jehož cílem je snížit dopravní zátěž ve městě, nepřiměřené omezení vlastnického práva navrhovatelky. Ani tato námitka proto není důvodná.

E) Závěr a náklady řízení

39. Krajský soud s ohledem na shora uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto jej podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
40. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení byl plně úspěšný odpůrce, proto mu také vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Soud nicméně ve shodě s ustálenou judikaturou (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS) náhradu nákladů řízení odpůrci nepřiznal. V odst. 29 sice rozšířený senát v uvedeném usnesení uvedl, že pokud náklady správního orgánu přesáhnou běžnou úřední činnost dotyčného správního orgánu, lze jim náhradu účelně vynaložených nákladů přiznat. Jako příklad uvedl územní plán vydaný malou obcí. Odpůrce sice o sobě ve vyjádření k žalobě tvrdil, že je malou obcí, krajský soud se však s tímto neztotožňuje. Město Hranice má dle veřejně dostupných údajů na jeho webových stránkách přibližně 17 800 obyvatel. Městský úřad Hranice je tzv. obecním úřadem obce s rozšířenou působností a vykonává státní správu pro obvody dalších 31 obcí. Městský úřad disponuje dle informací z webových stránek města vlastním právním oddělením. S ohledem na uvedené nelze konstatovat, že by vydání územního plánu bylo agendou, která je pro město Hranice neobvyklá. Proto nijak nevybočuje z běžné agendy města ani obhajoba územního plánu v řízení před soudem. Z tohoto důvodu soud odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

Olomouc 19. října 2021

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu