ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) J. L.** a **b) V. L.,** oba zastoupeni Jiřím Hřídelem, advokátem se sídlem Písek, Fráni Šrámka 136, proti odpůrci: **Městys Katovice,** se sídlem Katovice, Husovo nám. 5, zastoupen JUDr. Olgou Strakovou, advokátkou AK Jarušek, Straková &. Partners se sídlem Radniční 7a, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 13. 10. 2009, kterým byla vydána změna č. 2 územního plánu obce Katovice,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Podstata návrhu

[1] Zastupitelstvo městyse Katovice schválilo usnesením č. 7/2009 ze dne 7. 10. 2009 změnu č. 2 územního plánu obce Katovice z roku 2001. Její vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 13. 10. 2009. Změna nabyla účinnosti dne 28. 10. 2009.

[2] Navrhovatelé 1) a 2) návrhem podaným dne 2. 7. 2010 zahájili řízení o zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu obce Katovice. Změnu územního plánu napadají v celém rozsahu a navrhují její zrušení. Změna územního plánu spočívá ve vymezení zastavitelných ploch pro stavbu cca sedmi rodinných domů a výstavbu obslužné

komunikace k těmto domům a dále s tím související změny infrastruktury (změna trasování vedení vysokého napětí apod.).

I. a)

[3] Svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovozují navrhovatelé z toho, že jsou vlastníky nemovitostí: domu Katovice čp. 227 na pozemku St. 322, dále pozemků St. 322 a 1843/3, vše v katastrálním území Katovice, zapsáno na listu vlastnictví 1509. Tyto pozemky nejsou přímo řešeny napadeným opatřením obecné povahy, avšak s územím řešeným změnou územního plánu přímo sousedí (mají společnou hranici s pozemky 1842/3 a 1843/1). Navrhovatelé tvrdí, že jsou dotčeni na svých právech záměrem obsaženým v napadeném opatření obecné povahy, především pak záměrem vybudovat na pozemku 1842/3 komunikaci pro dopravní obsluhu domů, které mají být vybudovány na nově vymezených zastavitelných plochách. Navrhovatelé se zejména obávají imisí z nově navržené komunikace, a to jednak při její výstavbě, jednak při jejím užívání. Komunikace má být těsně „nalepená“ bez jakéhokoli odstupu na dům navrhovatelů, jehož jedno okno směřuje k navržené komunikaci.

I. b)

[4] Nezákonnost napadeného územního plánu opírá navrhovatel o tvrzení řady procesních i věcných pochybení pořizovatele a odpůrce. Pro větší přehlednost lze jednotlivé důvody nezákonnosti územního plánu rozdělit na námitky procesní, tedy vztahující se k údajných pochybením v procesu pořizování plánu, a dále pak k údajným pochybením věcným.

I. b) 1.

[5] Navrhovatel uplatnil následující procesní námitky.

a) Odpůrce se nevypořádal s některými námitkami navrhovatelů uplatněnými k návrhu změny územního plánu, konkrétně:
(i) že při pořizování napadeného opatření obecné povahy nebyla vyžádána stanoviska některých dotčených orgánů státní správy, jmenovitě silničního úřadu, správce železniční cesty a krajské hygienické stanice, k návrhu změny územního plánu,
(ii) že napadené opatření obecné povahy navrhuje novou komunikaci aniž by bylo zřízeno veřejné prostranství,
(iii) že navržené plochy nenavazují na stávající územní plán, na dopravní a technickou infrastrukturu,
(iv) že nesplňuje požadavky § 193 a 194 písm. a) stavebního zákona a prováděcí vyhlášky.

b) Pořizovatel si dle navrhovatelů nevyžádal stanovisko některých dotčených orgánů státní správy k návrhu změny územního plánu, konkrétně
(i) správce vodního toku (území je v záplavové zóně Q 100),
(ii) správce železniční cesty (území je v ochranném pásmu železniční trati České Budějovice - Plzeň),

(iii) silničního úřadu,
(iv) a dále chybí posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (záměr zahrnuje přeložku vedení vysokého napětí, krajský úřad se vyjádřil pouze k navržené ploše bydlení, nikoli ke komunikaci a k přeložce vysokého napětí).

c) Napadené opatření obecné povahy bylo vydáno nejprve usnesením zastupitelstva odpůrce z 13. 8. 2009, aniž by zastupitelstvo rozhodlo o námitkách navrhovatelů. Následně – po upozornění ze strany navrhovatelů – zastupitelstvo usnesení z 13. 8. 2009 revokovalo a dne 7. 10. 2009 znovu změnu územního plánu vydalo spolu s rozhodnutím o námitkách. Takový postup považují navrhovatelé za vadný.
d) Návrh změny územního plánu nebyl v rozporu s § 172 odst. 2 správního řádu zveřejněn na webových stránkách odpůrce ani pořizovatele (Městského úřadu Strakonice).

e) Z „návrhu změny č. 2“ (zde navrhovatelé patrně míní zadání změny územního plánu) dle navrhovatelů nevyplývá, že by byly nově vymezovány zastavěné plochy, zřizována nová komunikace, ačkoli ve skutečnosti se tak činí.

f) Změnou územního plánu byly nově vymezeny nové zastavitelné plochy, aniž by bylo dle § 55 odst. 3 stavebního zákona odůvodněno, proč nelze využít stávajících zastavitelných ploch vymezených územním plánem. Chybí také odůvodnění, proč navržená komunikace vede navrženou trasou.

g) Existuje rozpor mezi „návrhem změny č. 2“ (navrhovatelé zřejmě opět míní schválené zadání) a vlastním textem změny č. 2 (tedy schváleným návrhem změny územního plánu).

h) Napadené opatření obecné povahy trpí dle navrhovatelů vnitřním rozporem:
(i) pozemek 1342/3 na str. 3 není uveden mezi pozemky navrženými jako zastavitelná plocha a na str. 11 ano,
(ii) rovněž pozemky 1842/6 a 1842/4 jsou v textové části uvedeny jako zastavitelné, v grafické však nikoli,
(iii) nesoulad spočívá i v tom, že pozemek 1843/1, který byl rozdělen na pozemky 1843/1, 1843/5, 1843/6 a 1841/12 je v grafické části zobrazen nerozdělený, zatímco v textové části je pracováno s novými pozemky,
(iv) v grafické části je navržená komunikace na pozemku 1843/1 opatřena obratištěm aniž by o tom byla zmínka v textové části.

i) Nebylo náležitě vymezeno veřejné prostranství (v tom vidí navrhovatelé rozpor s § 3, 7 a 9 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

I. b) 2.

[6] Navrhovatel dále namítal i věcnou nezákonnost a nesprávnost napadeného opatření obecné povahy:

a) Dle navrhovatelů je zde nesoulad změny územního plánu s územním plánem obce z roku 2001, s čl. 7 bod 12, čl. 13, čl. 3 (koncepce dopravy, funkční uspořádání území a koncepce rozvoje obce).

b) Část pozemku č. 1842/3 je v původním územním plánu vedena jako zastavěné území (nelze tam stavět komunikaci) a není zahrnuta ve změně č. 2. Protože původní územní plán s touto obslužnou komunikací nepočítá, není dle navrhovatelů možno umístit konec (nebo spíše začátek) komunikace s jejím napojením na stávající komunikaci ulice Liboč. Navržená komunikace tak nemá vyústění (cca 12 m) a vede „odnikud nikam". V tom navrhovatelé vidí rozpor s § 20 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a s cíli a úkoly územního plánování.

c) Navržené řešení není koncepční, neřeší navazující plochy v dlouhodobějším výhledu (např. územní rezerva „V Sloučeně", plocha D).

d) Navržená komunikace neumožňuje průjezd požárních vozidel, svoz komunálního odpadu a nejsou v souvislosti s ní navrženy parkovací plochy.
e) Asi 40 cm od plotu a hranice pozemku, na němž je navržena obslužná komunikace, je studna navrhovatelů s pitnou vodou, která bude takto ohrožena.

f) Stávající komunikace, na níž by se navržená komunikace měla napojovat (ulice Liboč) na pozemku 1827/1, nemá pasport, není k ní žádná dokumentace, byla pouze improvizovaně vyasfaltována v roce 2002.

I. b) 3.

[7] Navrhovatelé dále namítají i porušení zásady proporcionality. Vlastnická a užívací práva navrhovatelů k jejich domu jsou nepřiměřeně dotčena navrženým řešením, které je z věcného hlediska nesprávné a nepřiměřené svému účelu. Hodnota nemovitostí navrhovatelů se sníží.

II.
Vyjádření odpůrce

[8] Odpůrce se k návrhu vyjádřil podáním ze dne 5. 8. 2010. S námitkami navrhovatele se neztotožnil a navrhl zamítnutí návrhu. Odpůrce nezpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelů ani neuvedl žádné námitky týkající podmínek řízení. Odpůrce poukázal na to, že napadená změna územního plánu byla iniciována mj. i panem J. K., od něhož navrhovatelé zakoupili své nemovitosti v sousedství řešeného území. Pan K. rovněž udělil souhlas s vybudováním komunikace. Napadená změna územního plánu směřuje výhradně k zesouladnění faktického stavu se stavem právním, neboť, jak odpůrce dokládá fotodokumentací, obslužná komunikace již ve skutečnosti existuje a je využívána vlastníky přilehlých nemovitostí včetně navrhovatelů a rovněž i výstavba rodinných domů na navržených plochách již byla zahájena a položeny potřebné inženýrské sítě. Do práv navrhovatelů tak dle odpůrce nebylo zasaženo, když se fakticky pouze zachová současný *status quo*.

[9] Co se týče procesních námitek navrhovatelů, odpůrce uvedl, že revokace původního vadného usnesení o schválení změny územního plánu nemůže být považována za pochybení, nýbrž za odstranění procesní vady. Správce vodního toku není dle odpůrce dotčeným orgánem státní správy, který by měl být obesílán při pořizování změny územního plánu. Z hlediska vodoprávního byl obeslán příslušný vodoprávní orgán, tedy Městský úřad Strakonice. Odpůrce neshledává žádný rozpor mezi návrhem změny územního plánu a mezi schváleným územním plánem, ani rozpor s původním územním plánem z roku 2001, což dokládá i vyjádřením Krajského úřadu Jihočeského kraje z 2. 3. 2010. Ve zbytku odpůrce odkázal na uvedené sdělení krajského úřadu, který k podnětu navrhovatelů neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení a vypořádal se s jednotlivými procesními námitkami navrhovatelů. Co se týče odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů proti návrhu změny územního plánu, odpůrce uvedl, že se s nimi podrobně vypořádal, ovšem některé z uplatněných připomínek byly formulovány do té míry neurčitě, že není zřejmé, co měli navrhovatelé na mysli. Změna územního plánu také dle odpůrce odůvodňuje vymezení nových zastavitelných ploch tím, že stávající zastavitelné plochy vymezené územním plánem z roku 2001 pro výstavbu asi 150 domů jsou „obtížně řešitelné“ v důsledku složitých vlastnických vztahů.

[10] Odpůrce neshledává důvodnými ani věcné námitky navrhovatelů. Navrhovatelé se nemohou cítit nepřiměřeně dotčeni na právech imisemi, neboť, jak uvedeno výše, návrh nemění podstatným způsobem situaci v místě, pouze uvádí do souladu faktický a právní stav. Námitky týkající se průjezdu požárních vozidel, svozu odpadu, parkovacích míst apod. budou řešeny až v územním řízení. Případné zhoršení kvality vody ve studni navrhovatelů neohrozí, neboť jsou napojeni na obecní vodovod.

III.
Postup v řízení

[11] Nejvyšší správní soud si od odpůrce vyžádal spisovou dokumentaci k napadené změně územního plánu. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu.

[12] Navrhovatelé zaslali soudu repliku k vyjádření odpůrce. Především popřeli tvrzení odpůrce, že byli seznámeni se záměrem přeměny přilehlých pozemků na zastavitelnou plochu a vybudování cesty. Dle navrhovatelů není rovněž pravdou, že by již v době, kdy zakoupili své nemovitosti (2006), byla sporná cesta fakticky užívána jako účelová komunikace. Na místě nynější prašné cesty stála ohrada s ovcemi a dále švestkový sad. Stávající komunikaci pro přístup ke svým nemovitostem nepoužívají, neboť k domu mají zřízenu přístupovou cestu přímo z ulice Liboč po vlastním pozemku. Je však pravdou, že v současné době je sporný pozemek 1842/3 jako komunikace fakticky využíván vlastníky přilehlých nemovitostí a stavebníky rozestavěných domů na zastavitelných plochách vymezených napadenou změnou územního plánu. Toto však chápou jako soukromé a dočasné užívání pozemku a nehodlají se smířit s tím, že by se v budoucnu mělo jednat o komunikaci veřejnou a trvalou. Navrhovatelé dále odkazují na vyjádření vedoucího oddělení územního plánování Krajského úřadu Jihočeského kraje Ing. B. z 18. 6. 2010,

v němž uvedl, že z odborného urbanistického hlediska nepovažuje řešení dle napadené změny územního plánu za správné a formální kvalita napadeného opatření je problematická (přesto však neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení).

[13] Dne 19. 8. 2010 proběhlo jednání. Soud provedl dokazování listinami předloženými účastníky a umožnil jim rozsáhle se k věci vyjádřit. Navrhovatelka 2) při jednání zejména uvedla, že je v zásadě srozuměna s rodinnými domy, které byly v mezidobí na navržených plochách zcela či zčásti vybudovány, avšak s navrženou obslužnou komunikací se nemůže smířit. Podle jejího názoru by rodinné domy měly být přístupné z opačné strany komunikací vedoucí v souladu s původním územním plánem z ulice Nádražní. Výsledky dokazování a další argumentace stran přednesená při jednání k jednotlivým bodům návrhu jsou shrnuty níže v rámci hodnocení důvodnosti jednotlivých námitek vznesených navrhovatelem v rámci návrhu.

IV.
Úvahy soudu

[14] Soud při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu vycházel ze své dosavadní judikatury týkající se přezkumu opatření obecné povahy, zejména pak z rozhodnutí rozšířeného senátu (usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom vycházel i z toho, že dle výslovné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 na konci není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy vázán právními důvody návrhu.

[15] Z ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) vyplývá, že soud postupuje při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

IV. a)
Přípustnost návrhu

[16] Odpůrce v zásadě aktivní legitimaci navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nijak nezpochybnil a ani soud o ní nemá žádnou pochybnost. Ačkoli navrhovatelé nevlastní nemovitosti přímo v území řešeném napadenou změnou územního plánu, vlastní pozemky č. St. 322 a 1843/3 v katastrálním území Katovice (a na nich postavenou budovu), které přímo sousedí s plochou napadenou změnou územního

plánu vymezenou jako zastavitelná. Navrhovatelé přitom tvrdili zkrácení na svých právech procesních i hmotných v mnoha ohledech. Soud již opakovaně uznal aktivní legitimaci vlastníků nemovitostí sousedících s řešeným územím k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy k územně plánovací dokumentaci, pokud tvrdí dotčení na svých právech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, publikováno pod č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek z 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86). Aktivní legitimaci takovému sousedu ostatně výslovně přiznal i rozšířený senát ve svém usnesení z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 37), v němž autoritativně rozhodl spornou otázku vymezení osob legitimovaných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Návrh je proto přípustný a soud mohl přistoupit k posouzení jeho důvodnosti.

IV. b)
Přezkum procesního postupu při vydání územního plánu

[17] Účastníci nijak nezpochybňují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

IV. b) 1.
Postup odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatele

[18] Prvním bodem návrhu navrhovatelé vytýkají odpůrci, že se nevypořádal s některými námitkami navrhovatelů uplatněnými k návrhu změny územního plánu, konkrétně: (i) že při pořizování napadeného opatření obecné povahy nebyla vyžádána stanoviska některých dotčených orgánů státní správy, jmenovitě silničního úřadu, správce železniční cesty a krajské hygienické stanice, k návrhu změny územního plánu, (ii) že napadené opatření obecné povahy navrhuje novou komunikaci aniž by bylo zřízeno veřejné prostranství, (iii) že navržené plochy nenavazují na stávající územní plán, na dopravní a technickou infrastrukturu, a (iv) že nesplňuje požadavky § 193 a 194 písm. a) stavebního zákona a prováděcí vyhlášky.

[19] Ze správního spisu soud zjistil, že vyhláškou ze dne 1. 4. 2009 bylo oznámeno konání veřejného projednání návrhu změny územního plánu na 28. 5. 2009 v zasedací místnosti úřadu městyse Katovice. Dne 25. 5. 2009 pak navrhovatelé podali u Městského úřadu Strakonice (pořizovatel změny územního plánu) rozsáhlé podání o 16 stranách hustě popsaných drobným písmem. Toto podání pořizovatel správně vyhodnotil jako námitky proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Uvedené podání navrhovatelů je poněkud nepřehledné (v rámci textu se občas objevuje členění na body, které však na sebe nenavazují: za bodem 1 následuje bod 3, po bodu 6 rovnou bod 34, mimoto jsou jiné části podání členěny do bodů velkými písmeny či odrážkami, aniž by byla zřejmá nějaká logická struktura). Obsahuje různorodou směs věcných argumentů a subjektivních stesků týkajících se jak řízení o vydání změny územního plánu, tak povolovacích řízení týkajících se umístění a výstavby domů v sousedství navrhovatelů a plánované přístupové cesty. Na str. 11 tohoto podání navrhovatelé mj. uvedli: „*Nebyl*

k návrhu změny č. 2 ÚP obce Katovic obeslán, tím i seznámen odbor dopravy Strakonice. On se tím pádem neměl možnost vyjádřit, vůbec nechápeme, jak je to možné, vždyť se tady rozhoduje o umístění místní ulice a k tomu je rozhodující, aby se vyjádřil odbor dopravy ve Strakonicích, který to má na starosti. Nebylo obesláno ani povodí Otavy, orgány všech ochranných pásem (železnice...), pásmo hygienické ochrany (ČOV, studny...) ... a další příslušné orgány (civilní ochrana, záplavy ...)." K tomu odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách (str. 17 odůvodnění změny územního plánu) uvedl, že Městskému úřadu Strakonice, odboru dopravy, byl návrh změny územního plánu zaslán k vyjádření, avšak tento žádné stanovisko neuplatnil. Až následně zaslal na výzvu pořizovatele dodatečné stanovisko k námitkám navrhovatelů. Na str. 16 se uvádí, že vymezení zón záplavového území se týká stanovisko Krajského úřadu Jihočeského kraje z 13. 3. 2006, podle kterého se řešené území nenachází v záplavovém území. Na str. 18 odpůrce dále uvedl, že v průzkumech a rozborech nebyly zjištěny limity týkající se ochranného pásma studny. Nejvyšší správní soud má za to, že s přihlédnutím k okolnostem případu (zejména při zohlednění velmi nekonkrétní až vágní formulace námitky) se odpůrce s námitkou týkající se nevyžádání stanovisek dotčených orgánů státní správy vypořádal dostatečně.

[20] Navrhovatelem vytýkané nevypořádání námitky týkající se nevymezení veřejného prostranství soud rovněž neshledal. Na str. 12 podání navrhovatelů se uvádí námitka, že vymezená obslužná komunikace nesplňuje požadavky na minimální šíři pozemku pro veřejné prostranství dle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách k tomu odpůrce sdělil, že předmětná změna územního plánu nevymezuje veřejné prostranství, ale zpevněnou účelovou komunikaci ke skupině rodinných domů (str. 18 odůvodnění). Nevyhovění námitce navrhovatelů je tak sice stručně avšak srozumitelně odůvodněno.

[21] Rovněž rozhodnutí o námitce týkající se chybějící návaznosti na stávající dopravní a technickou infrastrukturu je dle soudu dostatečně odůvodněno. Na str. 16 pod bodem 1 odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedl, že navržená komunikace bude napojena na stávající místní komunikaci v Liboči, jejíž šířka vyhovuje dnešnímu stavu a vybudováním několika rodinných domů se dopravní situace podstatně nezmění.

[22] Pokud jde o tvrzené chybějící odůvodnění námitky o rozporu změny územního plánu s § 169 odst. 1 a prováděcích předpisů dle § 193 a 194 písm. a) stavebního zákona a s vyhláškou č. 501/2006 Sb., zde se soud ztotožňuje s názorem odpůrce, že tato námitka je zcela nekonkrétní. Není ostatně zcela zřejmé, kterou část svého rozsáhlého a nestrukturovaného podání uplatněného jako námitky proti návrhu změny územního plánu mají navrhovatelé na mysli. Pokud se týče argumentace § 169 odst. 1 stavebního zákona (obecné požadavky na výstavbu), zde odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů zcela přiléhavě uvedl, že otázka, zda zamýšlený záměr splňuje obecné požadavky na výstavbu (např. otázka vzdálenosti komunikace od studny navrhovatelů), bude řešena až v navazujících povolovacích řízeních.

IV. b) 2.
Stanoviska dotčených orgánů státní správy

[23] Další námitkou brojí navrhovatelé proti tomu, že pořizovatel si nevyžádal stanovisko dotčených orgánů státní správy k návrhu změny územního plánu, konkrétně správce vodního toku. Toto bylo podle navrhovatelů nutné, neboť řešené území je v záplavové zóně Q 100. Zde soud považuje za podstatný zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, který je základním předpisem mj. i pro oblast ochrany před povodněmi (srov. § 1 odst. 1 tohoto zákona). Podle ustanovení § 106 odst. 2 vodního zákona uplatňují stanoviska k územním plánům z hlediska vodního zákona obecní úřady obcí s rozšířenou působností. V daném případě se tedy jednalo o Městský úřad Strakonice, kterému byl návrh změny územního plánu zaslán, což soud ověřil dle doručenky založené ve správním spise. Lze tedy konstatovat, že pořizovatel ani odpůrce nepochybil, když si nevyžádal stanovisko správce vodního toku.

[24] Navrhovatelé dále uvádějí jako vadu procesního postupu pořizovatele napadené změny územního plánu nevyžádání stanoviska správce železniční cesty k návrhu změny územního plánu. Nutnost takového postupu odůvodňují tím, že území je v ochranném pásmu železniční trati České Budějovice – Plzeň. Také tento bod návrhu považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodný. Z § 56 písm. d) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, vyplývá, že dotčeným orgánem státní správy z hlediska drážní dopravy je při pořizování územního plánu Ministerstvo dopravy, nikoli správce železniční cesty. Zde soud ze spisu zjistil jisté procesní pochybení pořizovatele změny územního plánu, neboť ten Ministerstvu dopravy návrh změny územního plánu k vyjádření původně k společnému projednání návrhu s dotčenými orgány státní správy nezaslal (společné projednání se konalo 27. 1. 2009). Ministerstvu dopravy byl návrh zaslán až dodatečně dne 1. 4. 2010. Ministerstvo vydalo dne 15. 4. 2010 dodatečné stanovisko čj. 262/2010-910-UPR/2, podle kterého se změnou územního plánu souhlasí. Je třeba uvést, že byť nevyžádání povinného stanoviska dotčeného orgánu státní správy představuje procesní vadu, která by za určitých podmínek mohla vést i ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, v tomto případě se jedná o vadu nepodstatnou. Nejvyšší správní soud již opakovaně rozhodl, že důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 910/2009 Sb. NSS, bod 41). V tomto případě lze však vliv tohoto procesního pochybení na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, a tím spíše na právní sféru navrhovatelů, zcela vyloučit. Pokud pořizovatel opomene vyžádat si v průběhu projednávání návrhu změny územního plánu stanovisko dotčeného orgánu státní správy, a následně si vyžádá souhlasné dodatečné stanovisko tohoto opomenutého dotčeného orgánu, je zcela zřejmé, že toto opomenutí nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Je třeba vycházet z toho, že v případě řádného postupu by dotčený orgán uplatnil shodné (souhlasné) stanovisko. Zohlednění dodatečného zhojení procesní vady tímto postupem nemůže být přitom překážet ani § 184 stavebního zákona, které stanoví, že při přezkumu opatření obecné povahy vydaných podle stavebního zákona je rozhodný skutkový a právní stav ke dni *„rozhodování správního orgánu“*. Opačný postup, tj. zrušení napadeného opatření obecné povahy pro procesní vadu, která byla následně zhojena, by vedl k absurdním důsledkům a znamenal by popření zásady proporcionality a zdrženlivosti zásahů soudní moci do procesů územního plánování (srov. např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu z 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[25] Navrhovatelé dále namítali absenci stanoviska dotčeného orgánu státní správy na úseku dopravy na pozemních komunikacích. Podle § 40 odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je v procesu pořizování územních plánů týkajících se komunikací jiných než, dálnice, rychlostní komunikace a silnice I., II. a III. třídy, dotčeným orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností. V daném případě tedy byl příslušný Městský úřad Strakonice. Ze správního spisu soud skutečně zjistil namítanou vadu, tedy že příslušný odbor dopravy Městského úřadu Strakonice nebyl obeslán ani k společnému projednání ani k veřejnému projednání návrhu změny územního plánu. Obdobně jako v případě stanoviska dotčeného orgánu na úseku železniční dopravy, vyžádal si pořizovatel na základě námitek navrhovatelů i dodatečné stanovisko Městského úřadu Strakonice, odbor dopravy. Ve stanovisku z 5. 8. 2009, čj. OD/3046/963/C/09/IRO dotčený orgán s návrhem změny územního plánu v zásadě souhlasil, přičemž konkrétně reagoval na věcné námitky uplatněné navrhovateli. I v tomto případě se tedy jedná o procesní vadu nepodstatnou, která nemůže být důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[26] Navrhovatelé dále odpůrci a pořizovateli vytkli, že chybí stanovisko k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí. Potřebu tohoto posouzení odůvodnili tím, že záměr zahrnuje přeložku vedení vysokého napětí. Krajský úřad se ve svém stanovisku dle navrhovatelů vyjádřil pouze k navržené ploše bydlení, nikoli ke komunikaci a k přeložce vysokého napětí. K tomu soud ze správního spisu zjistil, že dotčený orgán, kterým je v této věci Krajský úřad Jihočeského kraje – odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, uplatnil stanovisko k návrhu zadání napadené změny územního plánu, a to přípisem ze dne 25. 4. 2008, čj. KUJCK 12190/2008/OZZL/2/Sf, v němž uvedl, že návrh zadání není koncepcí ve smyslu § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a proto není třeba provádět posuzování vlivů na životní prostředí. Soud dále zjistil, že návrh zadání změny územního plánu, který byl dotčenému orgánu zaslán, obsahuje jak záměr na přeložku vedení vysokého napětí, tak i záměr obslužné komunikace v podobě, jak je obsažen i ve schváleném opatření obecné povahy. Je sice pravdou, že v příloze č. 2 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí je uvedeno mezi záměry podléhajícími zjišťovacímu řízení v rámci posuzování vlivů pod bodem 3. 6. i zřízení vedení elektrické energie. V rámci pořizování územního plánu však neprobíhá posuzování vlivů záměru na životní prostředí (tzv. EIA), nýbrž odlišný proces posuzování vlivu koncepce na životní prostředí (tzv. SEA). V rámci pořizování územního plánu navíc platí zvláštní úprava § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a § 19 odst. 2 stavebního zákona. Podle těchto předpisů je pro zjištění, zda je třeba územně plánovací dokumentaci posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, rozhodné stanovisko krajského úřadu, který zohlední kritéria uvedená v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Zde soud uvádí, že s ohledem na to, že navrhovatelé neuvádějí konkrétní podrobnou argumentaci, která by závěr krajského úřadu zpochybňovala, soud se necítí kompetentní, aby posouzení této odborné otázky k tomu příslušným dotčeným orgánem nahrazoval vlastním posouzením. Zcela jiná situace by nastala, pokud by navrhovatelé takovouto námitku obsahující věcnou argumentaci uplatnili již při projednání návrhu změny územního plánu. V takovém případě by pak měl odpůrce povinnost vyžádat si k tomu stanovisko dotčeného

orgánu, v němž by se tento vypořádal s argumenty navrhovatelů, a toto stanovisko vtělit do odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Soud by pak měl možnost posoudit, zda argumenty navrhovatelů byly v rozhodnutí o námitkách řádně a přezkoumatelně vypořádány, popř. zda stanovisko krajského úřadu je z tohoto hlediska vadné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86, bod 16 - 17 a tam uvedenou prejudikaturu). To se však v posuzovaném případě nestalo, neboť navrhovatelé námitku s tímto obsahem při projednávání návrhu změny územního plánu neuplatnili.

IV. b) 3.
Další uplatněné procesní vady

[27] Navrhovatelé dále uvedli, že napadené opatření obecné povahy je nezákonné, protože bylo vydáno nejprve usnesením zastupitelstva odpůrce z 13. 8. 2009, aniž by zastupitelstvo rozhodlo o námitkách navrhovatelů. Následně – po upozornění ze strany navrhovatelů – zastupitelstvo usnesení z 13. 8. 2009 revokovalo a dne 7. 10. 2009 znovu změnu územního plánu vydalo spolu s rozhodnutím o námitkách. Takový postup považují navrhovatelé za vadný. Soud k tomu uvádí, že je zřejmé, že s takovýmto postupem nepočítá ani stavební zákon ani správní řád a že takový postup není zcela standardní. Na druhou stranu by bylo projevem přepjatého formalismu, pokud by jen z tohoto důvodu bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno, zvlášť pokud jediným cílem tohoto nestandardního postupu bylo zhojení předchozího porušení práv navrhovatelů na rozhodnutí o jimi uplatněných námitkách. Lze konstatovat, že namítaným postupem odpůrce, který revokoval předchozí vadné usnesení, kterým byla změna územního plánu schválena bez rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, aby následně byla změna územního plánu schválena znovu tentokrát zároveň s rozhodnutím o námitkách, nebyli navrhovatelé nikterak zkráceni na svých právech. Proto ani zde soud neshledal porušení procesních předpisů, které by mohlo mít za následek zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[28] Dalším bodem návrhu byla výtka, že návrh změny územního plánu nebyl v rozporu s § 172 odst. 2 správního řádu zveřejněn na webových stránkách odpůrce ani pořizovatele (Městského úřadu Strakonice). Z vyhlášky z 1. 4. 2009 oznamující veřejné projednání návrhu změny územního plánu vyplývá, že návrh změny byl ve shodě s § 52 odst. 1 a § 20 odst. 2 stavebního zákona vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a na úřadě městyse Katovice, nadto byl rovněž uveřejněn na webových stránkách Městského úřadu Strakonice. K tomu soud uvádí, že neprováděl další podrobné dokazovaní týkající se této skutečnosti. Je totiž zřejmé, že navrhovatelé se s návrhem změny územního plánu včas podrobně seznámili a na základě toho včas uplatnili rozsáhlým podáním své námitky. Na základě ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek z 4. 8. 2010, čj. 6 Ao 3/2010 - 120, rozsudek z 16. 7. 2007, čj. 6 Ao 1/2008 - 86) lze tedy uzavřít, že i v případě, že by tvrzené nedostatky zveřejnění skutečně byly dány, nepředstavovalo by to v posuzovaném případě podstatné porušení procesních předpisů, které by mělo vliv na práva navrhovatelů. Námitku proto soud posoudil jako nedůvodnou.

[29] Pokud navrhovatelé dále uvádějí, že ze zadání změny územního plánu není zřejmé, že jsou nově vymezovány zastavěné plochy a zřizována nová komunikace, jedná se

v zásadě o námitku kterou se navrhovatelé dovolávají zásady srozumitelnosti a transparentnosti vydávaných změn územního plánu, tak jak ji Nejvyšší správní soud formuloval ve svém rozsudku z 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008 - 62, publikovaný pod č. 1766/2009 Sb. NSS. K tomu soud ze správního spisu ověřil, že zadání obsahuje zcela výslovně vyjádřený záměr vymezit novou obslužnou komunikaci a rozšířit plochu pro výstavbu rodinných domů. Totéž zcela jasně vyplývá i z výkresu, který je k zadání připojen. Je třeba zde zdůraznit, že posuzovaná změna územního plánu je relativně malého rozsahu a stejně tak i zadání je poměrně stručné a přehledné (5 stran textové části a dva výkresy) – narozdíl od velmi rozsáhlé změny územního plánu hlavního města Prahy, kterou soud posuzoval ve výše citovaném rozsudku čj. 9 Ao 2/2008 - 62. Čím je změna územního plánu rozsáhlejší, tím nabývá požadavek přehlednosti a transparentnosti na důležitosti. Proto v tomto případě v podstatě drobné změny soud neshledal porušení zásady přehlednosti a transparentnosti. Ostatně ani navrhovatelé netvrdí, že by z návrhu zadání či ze zadání povahu záměru nepoznali. Naopak již při projednání zadání uplatnili celou řadu připomínek.

[30] Za nedůvodnou považuje soud i námitku, že změnou územního plánu byly nově vymezeny nové zastavitelné plochy, aniž by bylo dle § 55 odst. 3 stavebního zákona odůvodněno, proč nelze využít stávajících zastavitelných ploch vymezených územním plánem. Na straně 10 - 11 změny územního plánu se odůvodnění věnuje nemožnosti využít stávající již vymezené zastavitelné plochy a potřebě vymezení nových zastavitelných ploch. Uvádí se zde, že využití stávajících zastavitelných ploch není možné z důvodu komplikovaných majetkových poměrů, dále i nemožnost jejich řešení z hlediska technického a dopravního. Potřeba vymezení nových zastavitelných ploch pak je odůvodněna tím, že obec má značný rozvojový potenciál, v blízkosti leží město Strakonice, s nímž má obec výborné dopravní spojení, proto je zde velký zájem o bydlení ve zdravém prostředí. Změna územního plánu pak umožňuje řešení ucelené plochy uvnitř zastavěného území obce, která je již ve vlastnictví zájemců o výstavbu rodinných domů. K tomu soud podotýká, že v projednávaném případu se jedná o vymezení zastavitelné plochy malého rozsahu (0,65 ha) a část řešeného území již byla zahrnuta do zastavitelné plochy dle stávajícího územního plánu (byť v druhé etapě). S přihlédnutím k těmto okolnostem považuje soud odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch za dostatečné.

[31] Navrhovatelé také brojili proti chybějícímu odůvodnění zvoleného trasování navržené komunikace. Ani v tomto jim však soud nedává zapravdu. Odůvodnění opatření obecné povahy uvádí, že změna vychází vstříc skupině stavebníků, kteří již pozemky k zastavění rodinnými domy vlastní, přičemž lokalita je vhodná pro zastavění s ohledem na svou polohu uvnitř obce. Tím je vysvětleno, proč byla zvolena právě tato lokalita pro výstavbu rodinných domů. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu), se dále uvádí, že obslužná komunikace je navržena k obsluze vymezených ploch k zastavění rodinnými domy tak, aby byla napojena na nejbližší stávající komunikaci Liboč (str. 16 odůvodnění pod bodem 1). Stručné odůvodnění zvoleného trasování komunikace tak opatření obecné povahy obsahuje.

[32] Další námitkou navrhovatelé brojili proti údajnému rozporu mezi *„návrhem změny č. 2“* (navrhovatelé zřejmě míní schválené zadání) a vlastním textem změny č. 2 (tedy schváleným návrhem změny územního plánu) – v tom navrhovatelé spatřují nesplnění zadání. Bohužel navrhovatelé nekonkretizují, v čem přesně by onen tvrzený rozpor měl spočívat, proto detailní přezkum této námitky není možný. Lze pouze konstatovat, že dle výkresů se záměr od stádia návrhu zadání až do stádia schválené změny územního plánu žádným způsobem neměnil. Námitka je proto nedůvodná.

[33] Další námitkou týkající se souladu napadeného opatření obecné povahy s procesními předpisy navrhovatelé tvrdí vnitřní rozpornost změny územního plánu a to v tom, že pozemek 1342/3 na str. 3 není uveden mezi pozemky navrženými jako zastavitelná plocha a na str. 11 ano. Zde se jedná o dezinterpretaci textu opatření obecné povahy ze strany navrhovatelů: na str. 3 se uvádějí nově vymezené zastavitelné plochy, mezi nimiž pozemek 1342/3 uveden není, neboť byl již stávajícím územním plánem vymezen jako zastavitelná plocha. Na str. 11 pak je uveden mezi pozemky dotčenými změnou územního plánu, což je ve shodě se skutečností. Soud zde žádný rozpor neshledal. Dle navrhovatelů dále pozemky 1842/6 a 1842/4 jsou v textové části uvedeny jako zastavitelné, v grafické však nikoli. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že oba pozemky jsou umístěny mimo území řešené změnou územního plánu, oba jsou již původním územním plánem vymezeny jako zastavitelné plochy. To reflektuje i grafická část napadené změny územního plánu, takže ani zde soud nespatřuje žádný rozpor. Nesoulad dle spočívá i v tom, že pozemek 1843/1, který byl rozdělen na pozemky 1843/1, 1843/5, 1843/6 a 1841/12 je v grafické části zobrazen nerozdělený, zatímco v textové části je pracováno s novými pozemky. K tomu soud poznamenává, že pokud došlo v průběhu pořizování změny územního plánu k dělení dotčených pozemků, je zcela správné, že textová část tyto změny reflektuje. Pokud grafická část vychází se staré parcelace, není to na újmu zákonnosti opatření obecné povahy, pokud tím není založen skutečný věcný rozpor mezi textovou a grafickou částí (tedy pokud v důsledku toho určitý konkrétné pozemek není regulován textovou částí odlišně než grafickou) nebo pokud v důsledku toho není regulace obsahově nesrozumitelná. Zde má soud za to, že regulace je srozumitelná a věcně jednoznačná. Ani zde tedy soud námitce navrhovatelů nepřitakal. V grafické části je navržená komunikace na pozemku 1843/1 opatřena obratištěm, aniž by o tom byla zmínka v textové části. K tomu soud uvádí, že v textové části změny územního plánu není nutné jednotlivě popisovat všechny konkrétní detaily navrženého záměru. Stanovení, zda a kde obslužná komunikace bude mít např. výhybny nebo obratiště, není obsahem územního plánu, nýbrž až následného řízení o umístění stavby, kde je rovněž třeba předložit podrobný projekt tohoto záměru. Pokud se textová část těmito jednotlivostmi nezabývá, zatímco grafická část na konci navržené komunikace počítá s jejím rozšířením, čímž budoucí umístění obratiště umožňuje, ale nevyžaduje jej, pak zde rovněž žádný tvrzený vnitřní rozpor nelze shledat.

[34] Poslední procesní námitka navrhovatelů vytýká odpůrci, že nebylo náležitě vymezeno veřejné prostranství. V tom spatřují navrhovatelé rozpor s § 3, 7 a 9 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Ani s touto námitkou se soud nemůže ztotožnit. Veřejné prostranství je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, tak, že *„[v]eřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto*

prostoru.“ Plochy, které splňují podmínky uvedené v tomto ustanovení (mj. i plochy veřejných komunikací v zastavěném území) se stávají za zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu. Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. je tak pouze fakultativní možností. Je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Nejde o obligatorní náležitost územního plánu. Tomu odpovídá i formulace příslušných ustanovení vyhlášky (srov. „obvykle“ a „zpravidla“ v § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

IV. c)
Rozpor opatření obecné povahy s hmotným právem

[35] Do čtvrtého kroku tzv. algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. do přezkumu souladu opatření obecné povahy s hmotným právem, patří námitka navrhovatelů týkající se tvrzeného nesouladu změny územního plánu s územním plánem obce z roku 2001. Konkrétně navrhovatelé namítají porušení jeho čl. 7 bod 12, čl. 13, čl. 3 (koncepce dopravy, funkční uspořádání území a koncepce rozvoje obce). Soud obecně uvádí, že zásadně není myslitelný rozpor mezi měněným a měnícím opatřením obecné povahy. V případě jejich nesouladu je třeba přiměřeně použít pravidla *lex posterior derogat priori* a *lex specialis derogat generali,* která se použijí pro aplikaci právních předpisů. Pokud však navrhovatelé zpochybňují soulad konkrétního záměru výstavby obslužné komunikace s obecnými regulativy vyplývajícími z původního územního plánu, tato námitka bude posuzována v územním řízení. Právě v územním řízení se totiž zkoumá soulad záměru konkretizovaného v dokumentaci přiložené k žádosti s vydanou územně plánovací dokumentací, v tomto případě tedy s územním plánem obce z roku 2001 ve znění schválených změn [§ 90 písm. a) stavebního zákona]. Pokud se ukáže, že záměr nelze s ohledem na regulativy obsažené v územním plánu - a to konkrétně v ustanoveních namítaných navrhovateli - realizovat, povede to k zamítnutí žádosti o umístění stavby, což bude jistě v souladu se zájmy navrhovatelů. Soudní přezkum těchto otázek pak bude v každém případě navrhovatelům zachován, pokud proti rozhodnutí o žádosti o umístění stavby podají jakožto účastníci řízení správní žalobu.

[36] Navrhovatelé dále namítají, že část pozemku č. 1842/3 přiléhající k obecnímu pozemku 1827/1 je v původním územním plánu vedena jako zastavěné území, avšak není zahrnuta ve území řešeném změnou č. 2. Protože původní územní plán s obslužnou komunikací navrženou v přezkoumávané změně nepočítá, není dle navrhovatelů možno umístit konec (nebo spíše začátek) komunikace s jejím napojením na stávající komunikaci ulice Liboč. Navržená komunikace tak nemá vyústění (cca 12 m) a vede tak „odnikud nikam“. V tom navrhovatelé vidí porušení § 20 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a s cíli a úkoly územního plánování. Dle navrhovatelů se v případě navržené komunikace může jednat nanejvýš o soukromou cestu, nikoli o veřejnou komunikaci. Soud i tuto námitku navrhovatelů vyhodnotil jako nedůvodnou. Námitka se především týká části pozemků mimo území řešené napadeným opatřením obecné povahy, a proto se její věcné posouzení vymyká předmětu tohoto řízení o přezkum napadeného opatření obecné povahy. Soud k tomu může opět jako výše u některých dalších námitek pouze konstatovat, že otázku, zda lze umístit vyústění komunikace na ulici Liboč na část pozemku 1842/3 a 1827/1 mimo území řešené napadeným opatřením obecné povahy, bude muset vyřešit stavební

úřad v územním řízení. V tomto řízení si stavební úřad bude muset objasnit otázku, zda konkrétní záměr stavby komunikace je v souladu s územním plánem z roku 2001 ve znění změny č. 2 a zda stavbu obslužné komunikace lze umístit. Pokud se ukáže jako oprávněné tvrzení navrhovatelů, že zde je nesoulad záměru s územním plánem, žádost zamítne a stavbu nebude možné realizovat, což by jistě nebylo na újmu práv navrhovatelů. V opačném případě bude moci k žalobě navrhovatelů zjištění skutkového stavu a posouzení právních otázek stavebním úřadem přezkoumat správní soud. Co se týče veřejného či soukromého charakteru navržené obslužné komunikace, soud upozorňuje opět na to, že posuzovat tuto otázku není předmětem řízení o přezkoumání opatření obecné povahy. To bude předmětem řízení o povolení a užívání stavby, případně dalších správních řízení podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Příkladmo je možné uvést, že pokud se bude jednat o účelovou komunikaci ve vlastnictví soukromých osob, bude se i přesto jednat o komunikaci veřejně přístupnou, pokud příslušný silniční úřad nerozhodne na návrh vlastníka o omezení či vyloučení veřejného přístupu na tuto komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z listin předložených odpůrcem (smlouva o smlouvě budoucí kupní z 23. 2. 2007) však vyplývá záměr a závazek odpůrce odkoupit za stanovených podmínek pozemek 1842/3, na němž je komunikace navržena, do svého vlastnictví. Proto lze usuzovat, že obslužná komunikace, pokud bude dle příslušných předpisů povolena a realizována, bude mít charakter veřejně přístupné komunikace.

[37] Navrhovatelé dále zpochybnili koncepčnost řešení dopravní obsluhy zvoleného v napadené změně územního plánu. Změna neřeší navazující plochy v dlouhodobějším výhledu (např. územní rezervu „V Sloučeně“, plochu D). Zde soudu nezbývá než zopakovat názor zaujatý již v prvním rozhodnutí věnovaném přezkumu územně plánovací dokumentace, tedy v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS: „*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 stavebního zákona) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace výše uvedeného postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném.*“ Jak vyplývá z uvedeného, není úkolem soudu, aby přezkoumával, zda je určitý způsob využití území koncepční či vhodný.

[38] Další námitka se týká nevyhovující šíře navržené komunikace, která dle navrhovatelů neumožňuje průjezd požárních vozidel či svoz komunálního odpadu. V souvislosti s vymezením komunikace také nejsou navrženy parkovací plochy. Asi 40 cm od plotu a hranice pozemku, na němž je navržena obslužná komunikace, je studna navrhovatelů s pitnou vodou, která bude takto ohrožena. Soud k této námitce opět analogicky s výše vypořádanými námitkami uvádí, že otázka, zda má navržená komunikace předepsanou šíři dle příslušných předpisů a technických norem, bude předmětem posuzování v územním řízení. Toto posouzení příslušným stavebním úřadem nemůže nyní nahrazovat Nejvyšší správní soud svým zjišťováním a úvahou. Závěr stavebního úřadu vtělený do rozhodnutí o žádosti o umístění stavby bude poté možno podrobit soudnímu přezkumu k žalobě podané proti tomuto rozhodnutí. V rámci

územního řízení bude rovněž posuzována přípustnost stavby z hlediska ochrany stávajících zdrojů pitné vody.

[39] Poslední hmotněprávní námitka navrhovatelů se týká tvrzení navrhovatelů, že stávající komunikace, na níž by se navržená komunikace měla napojovat (ulice Liboč) na pozemku 1827/1 nemá pasport, není k ní žádná dokumentace a byla pouze improvizovaně vyasfaltována v roce 2002. Tato námitka se netýká předmětu tohoto řízení, kterým je toliko přezkum napadeného opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se přitom stávající komunikace Liboč nijak netýká, naopak tato komunikace je mimo jím řešené území.

IV. d)
Proporcionalita napadeného opatření obecné povahy

[40] Navrhovatelé dále namítli i porušení zásady proporcionality. Vlastnická a užívací práva navrhovatelů k jejich domu jsou nepřiměřeně dotčena navrženým řešením, které je z věcného hlediska nesprávné a nepřiměřené svému účelu. Navrhovatelé se cítí dotčeni především očekávanými imisemi v důsledku realizace stavby navržené komunikace a následného provozu na této komunikaci. Ztížena bude též údržba jejich nemovitostí. Hodnota nemovitostí navrhovatelů se sníží.

[41] Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, soud v rámci testu proporcionality *„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.“* V souladu s tímto testem tedy soud nejprve konstatuje, že zásah do práv navrhovatelů má legitimní důvod, a to vymezení ploch pro bydlení. Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, uvádí mezi úkoly spadajícími do samostatné působnosti obcí mj. *„vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, (...) dopravy a spojů (...)*“. Péče o zajištění bydlení pro občany a přiměřené dopravní obslužnosti tedy patří k předním úkolům obce. Pokud za tímto účelem odpůrce vymezil napadenou změnou územního plánu plochy pro výstavbu rodinných domů a jejich dopravní napojení navrženou komunikací, sledoval legitimní a zákonný cíl.

[42] Navrhovatelé argumentovali tím, že navržené řešení není vhodné pro dosažení sledovaného účelu, zejména proto, že dle jejich názoru stavbu komunikace nelze povolit a realizovat pro rozpor s právními předpisy (šíře komunikace, odstup od jejich domu apod.) a pro rozpor se stávajícím územním plánem. Jak bylo poukázáno výše, námitky navrhovatelů tohoto druhu budou posouzeny a rozhodnuty v povolovacích řízeních s možností následného soudního přezkumu. Pokud se ukáže jejich oprávněnost, záměr komunikace nebude možné realizovat a tím odpadne i tvrzený zásah do práv navrhovatelů. Soud má přitom za to, že *prima facie* nelze realizovatelnost záměru vyloučit a v případě jeho realizace navržená komunikace bude nepochybně sloužit sledovanému účelu, tj. zajištění dopravní obslužnosti nově vybudovaných domů.

[43] Navrhovatelé dále tvrdili, že řešení zvolené v původním územním plánu z roku 2001, tj. dopravní obsluha této plochy komunikací vedoucí z ulice Nádražní, by je ušetřila zásahu do práv a přitom by rovněž vedla k dosažení sledovaného cíle. Navrhovatelé uznali, že tato varianta by znamenala sice nepoměrně větší náklady, které by odpůrce musel na výstavbu komunikace vynaložit, avšak tento argument nelze použít na úkor navrhovatelů. Odpůrce naopak argumentoval tím, že řešení prosazované navrhovateli by umožnilo dopravní obsluhu pouze malé části lokality, zatímco řešení zvolené ve změně územního plánu umožňuje snadný přístup ke všem zamýšleným domům. Nadto odpůrce poukázal na to, že alternativní komunikace z ulice Nádražní by vedla ke stejnému dotčení na právech vlastníků domů existujících při jediném možném vyústění komunikace do ulice Nádražní. Toto vyústění je totiž stejně úzké jako vyústění navržené komunikace do ulice Liboč a bylo by stejně sevřené stávajícími domy. Soud při zvážení těchto argumentů došel k závěru, že řešení navržené v napadené změně územního plánu je řešením, které do práv dotčených osob zasahuje jen v nezbytné míře, neboť nebylo prokázáno, že by existovalo jiné řešení stejně vhodné, které by do práv dotčených subjektů zasahovalo s menší intenzitou. Alternativa, které se navrhovatelé dovolávali, by zasáhla obdobným způsobem do práv jiných vlastníků nemovitostí, navíc by byla nákladnější a k obsluze ploch navržených k bydlení by zřejmě nebyla vhodnější.

[44] Při posuzování přiměřenosti zásahu soud zohlednil i to, že z fotodokumentace předložené stranami a z čestného prohlášení pana J. T. vyplývá, že v současné době i v době vydání napadené změny územního plánu (i před tím) již sporná účelová komunikace fakticky existovala a byla užívána vlastníky přilehlých nemovitostí, byť možná s nižší intenzitou.

[45] Při posuzování přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů soud nemohl nepřihlédnout k okolnostem iniciování změny územního plánu. Listinami předloženými odpůrcem (žádost J. K. z 4. 5. 2006, prohlášení J. K. z 4. 8. 2010, souhlas J. K. se stavbou komunikace z 20. 2. 2006) bylo dokázáno, že napadená změna územního plánu vzešla i z podnětu právního předchůdce navrhovatelů panem J. K., který rovněž souhlasil s trasováním obslužné komunikace. Pan K. rovněž prohlásil, že o záměru výstavby domů a komunikace v sousedství informoval navrhovatele v rámci jednání o koupi nemovitostí navrhovatelů. Soud má za nerozhodné, zda pan K. navrhovatele skutečně v rámci jednání o koupi nemovitostí o záměru informoval či nikoli (navrhovatelé to popřeli). Tato otázka by přitom mohla být relevantní z hlediska soukromoprávních vztahů mezi panem K. a navrhovateli. Samotné zjištění, že změna územního plánu v podobě, jaká nakonec byla schválena, byla pořízena na žádost pana K., vede soud k závěru, že zásah do práv navrhovatelů nepřesáhl spravedlivou míru a navrhovatelé jsou povinni jej strpět.

[46] Pro úplnost soud odkazuje na ustálenou judikaturu, z které vyplývá, že nelze dovozovat právo na ochranu legitimního očekávání na zachování *statu quo* dle dřívější územně plánovací dokumentace (rozsudky Nejvyššího správního soudu z 30. 9. 2009, čj. 6 Ao 4/2009 - 104 a rozsudek z 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 - 76): *„Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování* statu quo*; (...) jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž*

výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v ranných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření ‚závazné správní praxe' - tím by byla popřena sama podstata územního plánování."

[47] Konečně je nutné uzavřít, že zásah do práv navrhovatelů není nepřiměřený, zvlášť při zohlednění malého rozsahu výstavby dle napadené změny územního plánu, kdy je zamýšlena výstavba pouze sedmi rodinných domů. Očekávatelný zásah do práv navrhovatelů tedy nebude patrně intenzivní povahy, což lze dovodit i z toho, že komunikace je navržena jako zaslepená a očekávaná frekvence dopravy bude spíše nízká.

V.
Shrnutí

[48] Z vyhodnocení jednotlivých projednatelných námitek uplatněných navrhovateli vyplývá, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc, a to v mezích jeho zákonem stanovené působnosti. Přes jistá drobná procesní pochybení při schvalování opatření obecné povahy nebyla shledána taková porušení procesních předpisů, která by měla vliv na práva navrhovatelů a která by mohla být důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud neshledal ani tvrzený rozpor s hmotněprávními předpisy ani porušení zásady proporcionality zásahu veřejné moci do práv navrhovatelů. Návrh soud proto shledal nedůvodným a zamítl jej.

[49] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 101d odst. 5 s. ř. s., tedy že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. září 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu