ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatelky: **Ing. M. Z.,** zastoupené JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Tovární 14, České Budějovice, proti odpůrci: **Statutární město České Budějovice,** se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 1,2, České Budějovice, zast. Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem se sídlem Dukelská 21, České Budějovice, o návrhu na zrušení 1) usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 - Protokol o provedení úpravy směrné části územního plánu České Budějovice, 2) usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005,

takto:

I. Návrh na zrušení usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003 ze dne 27. 3. 2003 **se odmítá.**

II. Návrh na zrušení části II. usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005., jíž se ruší usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003 ze dne 27. 3. 2003, **se zamítá.**

III. Změna územního plánu města České Budějovice vyhlášeného obecně závaznou vyhláškou města České Budějovice č. 4 z roku 2000, spočívající v odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s textovou částí, vzatá na vědomí částí I. usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I.

Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 6. 2010, č. j. 10 A 37/2010 - 221 (10A 41/2010 - 1) krajský soud vyloučil k samostatnému projednání, a usnesením ze dne 12. 7. 2010, č. j. 10 A 41/2010 – 9, postoupil krajský soud Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí, návrh ve shora označené věci. Toto usnesení, společně se spisem sp. zn. 10 A 41/2010, bylo Nejvyššímu správnímu soudu krajským soudem doručeno dne 13. 8. 2010.

Krajský soud v usnesení ze dne 12. 7. 2010, č. j. 10 A 41/2010 – 9, uvedl, že žalobou podanou žalobkyní dne 12. 4. 2007 Krajskému soudu v Českých Budějovicích (ve věci územního rozhodnutí o umístění stavby) „žalobkyně poukazovala na to, že změna závazné části územního plánu města České Budějovice provedená obecně závaznou vyhláškou obce schválenou vyhláškou č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, Protokolem č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 a usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005 byla provedena nezákonně. Ze žaloby plyne, že o takto schválenou změnu závazné části územně plánovací dokumentace se opírá územní rozhodnutí, které je současně žalobou napadeno“. Po doručení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010 (pozn. NSS – rozhodnutí o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci dotčeného územního rozhodnutí) žalobkyně žalobu upřesnila a navrhla, aby byly zrušeny správní akty, konkrétně obecně závazná vyhláška obce o změně Územního plánu České Budějovice schválená vyhláškou č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, Protokol č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 a usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005. Žalobou napadené akty, které změnily závaznou část územně plánovací dokumentace města České Budějovice představují opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu. K přezkoumání opatření obecné povahy je dána příslušnost Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud proto žalobu v této části vyloučil postupem podle § 39 odst. 2 s. ř. s. k samostatnému projednání a podle § 7 odst. 5 věta první s. ř. s. postoupil věc Nejvyššímu správnímu soudu.

II.

V žalobě, podané dne 12. 4. 2007, navrhovatelka uváděla, že Protokol schválený usnesením zastupitelstva č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, změnil územní plán města České Budějovice. Tento dokument považuje za nicotný, a to z toho důvodu, že jím byla změněna závazná část územního plánu města České Budějovice, což je v rozporu s § 31 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Obecně závazná vyhláška města České Budějovice č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice totiž stanovuje, že stavba propojení „zanádražní“ a staré Nádražní včetně podjezdů je závaznou částí územního plánu města. Dopisem ze dne 23. 8. 2006 byla navrhovatelka ze strany žalovaného informována, že usnesení zastupitelstva č. 47/2003 bylo dne 15. 9. 2005 zrušeno usnesením zastupitelstva č. 182/2005, podle znění uvedeného usnesení pro nadbytečnost. Usnesení se však netýkalo uvedeného Protokolu. Dále navrhovatelka v žalobě uvádí, že usnesením zastupitelstva č. 182/2005 pak údajně zastupitelstvo „uvedlo grafickou část územního plánu do souladu s textem obecně závazné vyhlášky“. Zastupitelstvo tak tímto změnilo opět bez dodržení

předpisů o územním plánování podstatným způsobem závaznou část územního plánu, když mezi textem a grafickou částí původního územního plánu rozhodně žádný nesoulad nebyl a ani nemohl být, když text žádným způsobem nepopisoval, kudy přesně má uvedená stavba vést.

Podáním ze dne 21. 6. 2010 navrhovatelka žalobu upřesnila a navrhla, aby soud přezkoumal a zrušil tyto správní akty: „obecně závaznou vyhlášku obce, konkrétně změnu Územního plánu České Budějovice, schválenou vyhláškou č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, dále Protokol č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, jímž byla změněna závazná část územního plánu, jakož i Usnesení Města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005“, neboť tyto správní akty nebyly vydány v souladu se zákonem. Navrhovatelka dále uvedla, že mj. namítá, že změny územního plánu byly schváleny bez veřejného projednání. Jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu.

Odpůrce k výzvě soudu ze dne 17. 8. 2010 ve svém vyjádření ze dne 25. 8. 2010 k návrhu především uvedl, že nesouhlasí s tím, aby soud rozhodl o věci samé bez jednání. Dále požádal o zaslání podkladů pro vyjádření (kopie návrhu a upřesnění žaloby), které podle jeho konstatování v příloze výzvy soudu nebyly, a současně požádal o prodloužení lhůty pro vyjádření a to nejméně 14 dnů od doručení těchto návrhů. K tomuto svému vyjádření odpůrce přiložil následující dokumenty: Obecně závaznou vyhlášku statutárního města České Budějovice č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice (úplné znění), včetně příloh 1, 2, 3, 4 aktualizovaných k červnu 2006, usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 39/2000, ze dne 23. 3. 2000 - schválení územního plánu města České Budějovice, usnesení Rady města České Budějovice č. 505/2000, ze dne 17. 5. 2000 - vydání obecně závazné vyhlášky č. 4/2000, Protokol o provedení úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice v k.ú. České Budějovice 6 (křížení podjezdu pod kolejištěm), usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 (zrušeno usnesením zastupitelstva města č. 182/2005) a usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005.

V doplnění návrhu ze dne 26. 8. 2010 podaném na výzvu Nejvyššího správního soudu, navrhovatelka upřesnila svůj návrh ve smyslu žaloby podané dne 12. 4. 2007 (za dne 10. 4. 2007) tak, že navrhuje zrušení Protokolu o provedení úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice schváleného usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 (dále jen „Protokol“), a usnesení Zastupitelstva České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15.9.2005 (dále jen „Usnesení“). Navrhovatelka naopak nenavrhuje zrušení samotné vyhlášky města České Budějovice č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, s tím, že samotnou tuto vyhlášku nenapadala ani ve své žalobě ze dne 10. 4. 2007. Navrhovatelka tedy nenapadá samotný územní plán města České Budějovice, ale jeho změny, provedené uváděným Protokolem a Usnesením. Navrhovatelka v příloze dokládá výpisem z LV a kopií katastrální mapy, že je výlučnou vlastnicí pozemku p.č. 281 a domu č.p. 119 určeného k bydlení ležícího v k.ú. České Budějovice 5 zapsané na LV č. 2922, jež jsou přímo dotčeny správními akty, jejichž zrušení navrhuje. Uvádí, že její vlastnické právo je těmito správními akty nepochybně dotčeno, protože tyto akty sloužily jako podklad pro vydání rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje č.j. KUJCK 29755/2006 OREG/16 ze dne 24. 1. 2007, proti kterému se brání správní žalobou. Navrhovatelka dále uvádí, že je nepochybně zkrácena na svých právech tím, že napadené správní akty nebyly veřejně

projednány před jejich schválením, tedy žalobkyně neměla reálnou možnost se k nim vyjádřit ještě před jejich schválením. Dodává, že jelikož podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, č.j. PL ÚS 14/07 představují tyto akty opatření obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu, je nutné přezkoumat zákonnost jejich vydání v řízení vedeném dle § 101a a násl. s. ř. s., jak to ve smyslu nálezu Ústavního soudu dovodil i Krajský soud v Českých Budějovicích. Vedle čistě formálních pochybení vytýká navrhovatelka napadeným správním aktům i věcnou nesprávnost, zejména to, že nejsou v souladu s vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění platném v době vydání těchto aktů. Navrhovatelka poznamenává, že již v žalobě podrobně popisuje důvody, ve kterých spatřuje nesoulad napadených správních aktů s původně vydaným územním plánem i s právními předpisy, včetně popisu nesprávného postupu správních orgánů, jež měly provést nápravu, když částečné pochybení samy připustily, nicméně nekonaly tak jak jim právní předpisy ukládaly. V této souvislosti navrhovatelka ještě zdůrazňuje a doplňuje, že napadenými akty došlo k umístění křižovatky do jiného místa, než uvádí původní územní plán. Upřesnění typu křižovatky, jež předpokládal územní plán v této části za směrný, žalobkyně nezpochybňuje, nepochybně se jí však nepříznivě dotýká a zasahuje do jejích práv skutečnost, že v rámci poukazu na směrný charakter této části územního plánu došlo napadenými akty především ke změně umístění této stavby, což územní plán nepřipouští, pokud by nedošlo k jeho řádné změně. K takovéto změně nedošlo, resp. došlo ke změnám způsobem odporujícím právním předpisům, jak je to uvedeno shora. Navrhovatelka uzavírá, že správní orgán, který napadené správní akty vydal tedy jednoznačně porušil její práva, a proto se důvodně domáhá jejich zrušení. Navrhovatelka se v doplnění návrhu ze dne 26. 8. 2010 v podrobnostech vedle žaloby (jejíž podstatný obsah ve vztahu k nyní posuzované věci byl rekapitulován shora) dovolává také své repliky ze dne 17. 7. 2007 k vyjádření žalovaného k žalobě. V této replice navrhovatelka především nesouhlasí s žalovaným, odvolávajícím se na znění čl. 123 obecně závazné vyhlášky č. 4/2000, které uvádí, že „typ navrhovaných křižovatek je směrný a bude upřesněn...“, neboť podle názoru navrhovatelky lze za typ křižovatek považovat pouze způsob jejich provedení, nikoliv však jejich umístění ve zcela jiném místě, jak je vymezeno v grafické části územního plánu. Navíc křižovatku dopravních staveb nelze prohlásit celkově za křižovatku ve smyslu čl. 123 vyhlášky č. 4/2000, typy křižovatek jsou dány technickou normou ČSN 736102, která pojem křižovatka definuje. Termín křižovatka dopravních staveb pak tato norma nezná. Další výklad žalovaného o tom, že existoval nesoulad mezi textovou a grafickou částí územního plánu a tento nesoulad byl „Protokolem“ odstraněn, jelikož textová část obsahovala termín propojení ulic Nádražní a Dobrovodské, je zcela účelový. Výraz propojení samozřejmě nelze vykládat tak, že by nutně muselo dojít ke spojení uvedených ulic napřímo, bez toho, aniž by k propojení došlo přes ulici jinou, v tomto případě ulici Průmyslovou, ale pouze jejich propojení způsobem uvedeným v grafické části územního plánu. Schválenou plánovací dokumentaci je třeba posuzovat jako celek, je zřejmé, že grafická část územního plánu textovou doplňuje v tom smyslu, že právě v ní je blíže a názorně uveden schválený záměr obce, jak využít území zakreslené v grafické části bez toho, aniž by složitým způsobem muselo být v textové části popisováno konkrétní místo, o které v územním plánu jde. Výklad, který v této části podává žalovaný, pak vede k obcházení ustanovení o způsobu schvalování závazné části územně plánovací dokumentace a ke krácení práv účastníků řízení. Mimo jiné pak Protokol není ve vyhlášce o závazných částech územního plánu vyjmenovaným nástrojem, kterým by mohl být měněn ve směrné části. Dle čl. 179

až 181 vyhlášky č. 4/2000 jsou územně plánovacími podklady pouze regulační plány, urbanistické studie pořízené a urbanistické studie opatřené.

Návazně bylo doručeno Nejvyššímu správnímu soudu další vyjádření odpůrce ze dne 29. 8. 2010, v němž tento uvedl, že navrhuje, aby podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. První napadený akt - obecně závazná vyhláška města České Budějovice č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice (dále jen „vyhláška č. 4/2000“) byla vydána zákonným způsobem, územní plán byl pořizován a projednáván vždy v jednotlivých fázích v souladu s tehdy platným stavebním zákonem. Druhý napadený správní akt - Protokol o provedení úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice, schválený usnesením zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, dne 27. 3. 2003 (dále jen „protokol“) není v souladu s § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, pro potřeby tohoto zákona považován za opatření obecné povahy. Protokol je výsledkem úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice, není aktem jak jej má na mysli § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., proto nemůže být považován za opatření obecné povahy, k jehož zrušení je příslušný Nejvyšší správní soud. Třetí napadený správní akt - Usnesení zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, bere na vědomí odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s vyhláškou č. 4/2000, a dále ruší výše zmíněné usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003. Ani napadené usnesení zastupitelstva tak nesplňuje podmínky § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ze kterých je možné ho považovat za opatření obecné povahy, k jehož zrušení je příslušný Nejvyšší správní soud.

Dne 31. 8. 2010 odpůrce Nejvyššímu správnímu soudu zaslal další podklady a to Návrh územního plánu města České Budějovice, Obecně závaznou vyhlášku statutárního města o závazných částech územního plánu města České Budějovice a Úpravu směrné části ÚPnM v k.ú. České Budějovice 6 (křížení pod kolejištěm).

Dne 15. 9. 2010 odpůrce zaslal Nejvyššímu správnímu soudu doplnění vyjádření, v němž uvedl, že v návaznosti na doplnění návrhu ze dne 26. 8. 2010 předpokládá, že před Nejvyšším správním soudem již není vedeno řízení o zrušení Obecně závazné vyhlášky města České Budějovice č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice. Dále uvedl, že napadený Protokol byl výsledkem úpravy směrné části územního plánu dle usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003. Toto usnesení bylo zrušeno usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005. Právě proto není v současnosti Protokol dokumentem, který by odpůrce používal či hodlal používat jako podklad jakéhokoliv dalšího rozhodování či územního plánování. Jakkoliv odpůrce setrvává na svém názoru, že nejde o opatření obecné povahy proti jeho případnému zrušení Nejvyšším správním soudem nemá věcných námitek. K usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005 odpůrce poznamenává, že nekomentuje, zda jde o opatření obecné povahy, a uvádí, že toto usnesení ruší usnesení zastupitelstva č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 a odstraňuje nesoulad grafické části zemního plánu města České Budějovice právě s vyhláškou č. 4/2000, jejíhož zrušení se navrhovatelka již nedomáhá. Jeho případné zrušení Nejvyšším správním soudem bude mít za následek obnovení platnosti zrušeného usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, jehož výsledkem byl napadený Protokol. Podle názoru odpůrce by taková situace odporovala i

zájmům samotné navrhovatelky. Odpůrce navrhuje soudu, aby návrh navrhovatelky v této části zamítl.

Po nařízení jednání na den 11. 10. 2010 se navrhovatelka přípisem ze dne 27. 9. 2010 z jednání omluvila a sdělila soudu, že žádá o zrušení usnesení zastupitelstva č. 47/2003, žádá i zrušení zmiňovaného Protokolu, a žádá i zrušení usnesení č. 182/2003, které sice zrušilo usnesení č. 47/2003, ale obratem uvedlo do souladu grafickou a textovou část ÚPD v rozporu s vyhláškou č. 4/2000.

Dále soud obdržel přípis zástupce navrhovatelky ze dne 4. 10. 2010, v němž v replice na vyjádření odpůrce ze dne 29. 8. 2010 a 15. 9. 2010 navrhovatelka nejprve uvedla, že ohledně Obecně závazné vyhlášky č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice, je mezi účastníky shoda, že tento správní akt není předmětem soudního přezkumu v této věci. Dále navrhovatelka uvedla, že se důrazně dovolává zrušení Protokolu schváleného usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, a usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005. Navrhovatelka je toho názoru, že v zájmu nastolení právní jistoty je třeba zrušit oba tyto správní akty. Oba směřovaly ke změně územního plánu v závazné části, bez řádného projednání podle zákona. Závěrem tohoto vyjádření navrhovatelka uvedla, že souhlasí s tím, aby věc byla projednána v její nepřítomnosti i v nepřítomnosti jejího právního zástupce.

V návaznosti na repliku navrhovatelky ze dne 4. 10. 2010 zaslal odpůrce Nejvyššímu správnímu soudu vyjádření ze dne 8. 10. 2010, v němž uvedl, že není pravdou, že usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005 změnilo územní plán města z r. 2000 (vyhláška č. 4/2000). Dokumenty tímto usnesením „branými na vědomí“ byly dva výkresy, a to hlavní výkres a výkres veřejně prospěšných staveb, přičemž oba byly vyhotoveny zpracovatelem územního plánu jako reakce na podrobnější znalost problematiky provedení podjezdu pod nádražním tělesem na základě zhotovené projektové dokumentace, pro účely v té době probíhajícího územního řízení pro předmětnou stavbu. Tyto výkresy byly jedním z podstatných podkladů pro územní řízení a navazující rozhodnutí o umístění stavby „Přeložka silnic II/56 a II/57 – 3. etapa“ *(podjezd pod kolejištěm ČD).* Toto rozhodnutí je předmětem řízení o správní žalobě vedeného u Krajského soudu České Budějovice pod sp. zn. 10 A 37/2010, ve kterém ještě nebylo pravomocně rozhodnuto. Napadené usnesení tyto výkresy neschválilo, s jejich „vzetím na vědomí“ zastupitelstvem města nejsou spojeny žádné právní účinky. Otázkou platnosti a významu těchto výkresů pro napadené územní rozhodnutí by se měl zabývat Krajský soud v Českých Budějovicích při rozhodování o výše uvedené správní žalobě. Napadeným usnesením nebyl územní plán schvalován ani nijak měněn. Důvodem předložení výkresů zastupitelstvu bylo jen poskytnutí informace, proto není možné napadené usnesení považovat za opatření obecné povahy. Proto odpůrce navrhuje soudu, aby návrh navrhovatelky v této části zamítl.

III.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Navrhovatelka je podle doloženého výpisu z LV a kopie katastrální mapy výlučnou vlastnicí pozemku p. č. 281 a domu č. p. 119 určeného k bydlení ležícího v k. ú. České Budějovice 5 zapsané na LV č. 2922, jež jsou přímo dotčeny správními akty, jejichž zrušení navrhuje (usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, včetně Protokolu, a usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005). Je účastníkem územního řízení o umístění stavby „Přeložka silnic II/156 a II/157 – 3. etapa (*podjezd pod kolejištěm ČD*)“, v němž bylo vydáno jednak rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice zn. SU/13092/2005 El, ze dne 1. 8. 2006, a dále rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, jako odvolacího orgánu, č.j. KUJCK 29755/2006 OREG/16, ze dne 24. 1. 2007, které je předmětem soudního přezkoumání u Krajského soudu v Českých Budějovicích, pod sp. zn. 10 A 37/2010. Z obsahu těchto rozhodnutí vyplývá, že z obou výše uváděných změn územního plánu, tj. jak z řešení schváleného Usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, věcně vyjádřené v Protokolu, tak z úpravy grafické části územního plánu vzaté na vědomí Usnesením Zastupitelstva města České Budějovice by č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005, bylo v předmětném územním řízení vycházeno, tj. dané změny sloužily jako podklad pro vydání dotčených územních rozhodnutí.

Stávající územní plán města České Budějovice je z r. 2000, jeho závazná část byla vyhlášena Obecně závaznou vyhláškou města České Budějovice č. 4/2000, ze dne 17. 5. 2000, vydanou Radou města České Budějovice. „Podjezd pod kolejištěm“ je v její textové části vymezen jako veřejně prospěšná stavba - „stavba podjezdu pod železnicí v trase Mánesova-Dobrovodská silnice“ - s označením DI 6 v čl. 125, přičemž v grafické části je tato stavba trasována, a to obloukově, s vyústěním do silnice Dobrovodské s odstupem o více než jeden uliční blok od dotčené nemovitosti navrhovatelky (viz výkresy 2.1 – hlavní výkres funkční regulace území, 3.1 – komunikační skelet města, funkční schéma a výkres – veřejně prospěšné stavby).

Usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, byla schválena změna územního plánu, deklarovaná jako „úprava směrné části ÚPnM v k.ú. České Budějovice 6 (křížení pod kolejištěm)“, dokladovaná Protokolem o provedení úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice 6 (křížení podjezdu pod kolejištěm), jehož součástí je mj. vlastní zpracování a vyjádření úpravy řešení předmětné veřejně prospěšné stavby (textová i grafická část) odborným projekčním pracovištěm, ze dne 30. 6. 2004. V tomto řešení je daná veřejně prospěšná stavba taktéž trasovaná, a je pojata jako kolmé propojení mezi oběma ulicemi, s vyústěním do silnice Dobrovodské v bezprostřední blízkosti dotčené nemovitosti navrhovatelky (v grafické části viz výkresy 2.1B a 2.1C - hlavní výkres - funkční regulace území, navržená úprava a schéma úpravy).

Usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005 zastupitelstvo pod bodem I. vzalo na vědomí odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s obecně závaznou vyhláškou č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice, a pod bodem II. zrušilo své usnesení č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 pro nadbytečnost. V takto upravené grafické části je předmětná veřejně prospěšná stavba DI 6 řešena vymezením rezervy (území) pro řešení daného dopravního napojení, a to ve formě podélného mnohoúhelníku, v šíři koridoru kolejiště jdoucího podél

přes několik uličních bloků (v grafickém vyjádření viz upravený výkres 2.1 - hlavní výkres - funkční regulace území a výkres 7.1 - veřejně prospěšné stavby).

IV.

Nařízeného ústního jednání se navrhovatelka, ani její zástupce, jak avizovali ve svých přípisech ze dne 27. 9. 2010 a 4. 10. 2010 s omluvou, nezúčastnili.

Odpůrce, zastoupený Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem, setrval na svých procesních stanoviscích z písemných podání. Jednání se na straně odpůrce z pověření primátora města České Budějovice dále zúčastnili také Ing. L. L., vedoucí odboru územního plánování a architektury Magistrátu města České Budějovice a Bc. J. S., zástupkyně vedoucího tohoto odboru.

V návaznosti na rekapitulaci obsahu návrhu a jeho doplnění, jakož i na předchozí písemná vyjádření odpůrce, zástupci odpůrce k dotazu soudu při jednání zejména uvedli, že usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, bylo zrušeno usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005, a v tomto důsledku již Protokol není součástí územního plánu města České Budějovice. Pokud jde o usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005 v části, v němž zastupitelstva vzalo na vědomí odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s jeho textovou částí, k tomu zástupci odpůrce uvedli, že předmětným usnesením nic schvalováno nebylo, nicméně k výslovnému dotazu soudu připustili, že současný stav grafické části územního plánu odráží danou úpravu (vzatou na vědomí předmětným usnesením) v hlavním výkresu a výkresu veřejně prospěšných staveb, jako platnou změnu, kterou nebylo třeba schvalovat.

V.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může v předmětné věci jednat. Dospěl při tom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomu i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci a jejich zástupci mají procesní způsobilost. O těchto skutečnostech ostatně není mezi účastníky sporu.

K přípustnosti návrhu, jako návrhu směřujícímu proti opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud podotýká, že i když formu opatření obecné povahy pro územní plány a jejich změny výslovně předepisuje až zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný od 1. 1. 2007, soud sám v souladu s judikaturou Ústavního soudu (k tomu viz Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07)přiznává formu opatření obecné povahy závazným částem územních plánů a jejich změnám přijímaným i podle předchozí právní úpravy, když vychází z tzv. materiálního pojetí opatření obecné povahy.

Soud se však musel také zabývat otázkou, zda navrhovatelka není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatelky k předmětnému řízení vychází z obsahu ustanovení § 101a s. ř. s., kde se uvádí, že: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen.*

V projednávané věci se navrhovatelka domáhá zrušení usnesení zastupitelstva č. 47/2003, žádá i zrušení zmiňovaného Protokolu, a žádá i zrušení usnesení č. 182/2003, které sice zrušilo usnesení č. 47/2003, ale obratem uvedlo do souladu grafickou a textovou část ÚPD v rozporu s vyhláškou č. 4/2000. Navrhovatelka je toho názoru, že v zájmu nastolení právní jistoty je třeba zrušit oba tyto správní akty, oba směřovaly ke změně územního plánu v závazné části, bez řádného projednání podle zákona. Cítí se zkrácena na svých právech tím, že napadené správní akty nebyly veřejně projednány před jejich schválením, a neměla tedy reálnou možnost se k nim vyjádřit ještě před jejich schválením. Zkrácení na právech se reálně projevilo v důsledku územního rozhodnutí, které je předmětem samostatného soudního přezkoumání (viz výše), a které mj. z takto změněného stavu územního plánu města České Budějovice vycházelo.

Za tohoto stavu věci je nutno konstatovat, že byť v projednávaném případě zůstává prozatím sporným, zda napadenými akty, jako opatřeními obecné povahy, byla skutečně dotčena práva navrhovatelky, lze mimo vší pochybnost uzavřít, že se nejedná o podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou. Bez bližšího zkoumání není zcela zjevné, že napadená opatření obecné povahy do jejích práv nezasáhla. Nejvyšší správní soud je tak toho názoru, že navrhovatelka splnila předepsanou povinnost tvrzení o zkrácení na právech, a k podání návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu jako opatření obecné povahy, procesně legitimována je.

Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení námitek navrhovatelky.

VI.

V otázce meritorního přezkumu, resp. při zkoumání důvodnosti návrhu, Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že dle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud 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 věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Účastníci nijak nesporují otázky související ani s pravomocí, ani s působností odpůrce k projednání a akceptací napadených změn územního plánu. Stejně tak 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, tj. k postupu odpůrce při přijímání předmětných změn územního plánu, k němuž má navrhovatelka zásadní výhrady, když namítá, že jí napadané změny územního plánu nebyly provedeny zákonným způsobem, když jak úprava územního plánu schválená usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003 ze dne 27. 3. 2003, tak úprava územního plánu, vzatá na vědomí usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005, směřovaly ke změně územního plánu v závazné části, bez řádného projednání podle zákona.

Nejvyšší správní soud především poznamenává, že rozporované úpravy či změny územního plánu města České Budějovice se vztahují k lokalizaci stavby, označené v závazné části územního plánu (v textu i v grafickém vyjádření) jako veřejně prospěšná stavba - „stavba podjezdu pod železnicí v trase Mánesova-Dobrovodská silnice“ - s označením DI 6. To koresponduje ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), za jehož účinnosti byl předmětný územní plán pořizován a schvalován, stejně tak za jehož účinnosti byly provedeny jeho napadané změny. Toto ustanovení stavebního zákona znělo: *Schvalující orgán vymezí závaznou část územně plánovací dokumentace včetně veřejně prospěšných staveb, pro které pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit.* Za tohoto stavu věci Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že navrhovatelkou napadané úpravy, resp. změny územního plánu města České Budějovice, se nutně musely vztahovat a také se vztahovaly (a to bez ohledu na to, jak byly deklarovány) k jeho závazné části. Pro pořízení a schválení změn závazné části územního plánu byla stanovena poměrně podobná pravidla, a to v § 31 stavebního zákona, která zejména předepisovala, že na obsah zadání, konceptu a návrhu změn územně plánovací dokumentace stejně jako na jejich projednávání se přiměřeně vztahují ustanovení § 20 až 29 zákona. Pokud šlo o jejich projednávání, počítalo se s veřejným projednáním konceptu s možností vznášení námitek ze strany vlastníků dotčených pozemků a staveb, a dále s právem vznést ve stanovené lhůtě námitky ještě k vystavenému návrhu. Žádná taková projednání rozporovaných změn územního plánu, jak vyplývá z obsahu spisu a souvisejících zjištění při ústním jednáním před soudem, však neproběhla. Je tedy nutno dát za pravdu navrhovatelce, že napadané úpravy, resp. změny územního plánu města České Budějovice, které měly podle názoru Nejvyššího správního soudu povahu opatření obecné povahy, byly realizovány bez řádného projednání podle zákona.

Navrhovatelka navrhovala v prvé řadě zrušení usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, včetně tzv. Protokolu. Předmětným usnesením byla schválena změna územního plánu, deklarovaná jako „úprava směrné části ÚPnM v k.ú. České Budějovice 6 (křížení pod kolejištěm)“, dokladovaná Protokolem o provedení

úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice 6 (křížení podjezdu pod kolejištěm), jehož součástí je mj. vlastní zpracování a vyjádření úpravy řešení předmětné veřejně prospěšné stavby (textová i grafická část) odborným projekčním pracovištěm, ze dne 30. 6. 2004. Navrhovatelka přitom připouštěla, že dané usnesení bylo sice zrušeno usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005, ale samotný Protokol nikoliv, a proto se z důvodu právní jistoty dovolává zrušení jak daného usnesení, tak také předmětného Protokolu, o nějž se, mj. opírá i územní rozhodnutí, proti němuž navrhovatelka brojí samostatnou žalobou a jež je předmětem soudního přezkumu (viz výše). Mimo to navrhovatelka poukazuje na to, že v době přijetí daného usnesení jím schvalovaný Protokol ještě reálně ani neexistoval, neboť jeho zpracování je datováno až dnem 30. 6. 2004.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že za situace, kdy bylo napadené usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, zrušeno usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005, je v době rozhodování Nejvyššího správního soudu na toto usnesení nutno nahlížet jako na neexistentní akt. Je sice skutečností, že zrušované usnesení mělo být zrušeno spíše pro nezákonnost (změna byla deklarovaná jako změna směrné části, jednalo se však o změnu závazné části a to bez předepsaného postupu), než pro nadbytečnost, ale ve výsledku je rozhodující, že dané usnesení bylo zrušeno, a tím byla také zrušena daná změna územního plánu, která zákonu odporovala. Tzn., v tomto směru bylo dosaženo souladu se zákonem v důsledku rozhodnutí samotného Zastupitelstva města České Budějovice, a to již v roce 2005. Za tohoto stavu věci musel Nejvyšší správní soud s ohledem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh na zrušení usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003 odmítnout.

Zrušení napadeného usnesení, k němuž došlo v roce 2005, je přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba vnímat a vykládat tak, že jeho zrušením došlo i ke zrušení „obsahu“, k němuž se zrušované usnesení vázalo, tedy ke zrušení změny vyjádřené a také dokladované předmětným Protokolem. Zrušení samotného Protokolu tak z povahy věci ze strany Nejvyššího správního soudu již přicházet v úvahu také nemohlo. Nehledě k tomu, že má-li navrhovatelka zato, že Protokol nadále zůstal v platnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že to by u něho mohlo přicházet v úvahu toliko pro potřeby jeho vnímání a užití jako aktu s jinou povahou, odlišnou od územního plánu, resp. jeho součásti, a tedy nikoliv s povahou opatření obecné povahy. K přezkoumání a příp. rušení takového podkladu, resp. aktu či projektu, jenž nemá povahu opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud příslušný není. Nehledě k tomu, že podle výslovného vyjádření odpůrce ze dne 15. 9. 2010 pro potřeby tohoto soudního řízení není v důsledku zrušovacího usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005 Protokol v současnosti dokumentem, který by odpůrce používal či hodlal používat jako podklad jakéhokoliv dalšího rozhodování či územního plánování.

Pokud jde o návrh navrhovatelky na zrušení části II. usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005., jíž se ruší usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003 ze dne 27. 3. 2003, na postupu, zrušení, a ostatně ani na zrušení samotném, Nejvyšší správní soud neshledal nic nezákonného. Naopak, jak je shora poznamenáno, v uvedeném směru ve svém důsledku bylo přijetím tohoto usnesení

dosaženo souladu se zákonem. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení této části předmětného usnesení Zastupitelstva města České Budějovice není důvodný. V souladu s ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. jej proto zamítl.

Jiná situace však nastala ve spojení s bodem I. usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005, kterým zastupitelstvo vzalo na vědomí odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s obecně závaznou vyhláškou č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice. Již výše bylo poznamenáno, že z obsahu spisu vyplývá, že v takto upravené grafické části územního plánu města České Budějovice byla předmětná veřejně prospěšná stavba DI 6, resp. její lokalizace, řešena vymezením rezervy (území) pro řešení daného dopravního napojení, a to ve formě podélného mnohoúhelníku, v šíři koridoru kolejiště jdoucího podél přes několik uličních bloků (v grafickém vyjádření viz upravený výkres 2.1 - hlavní výkres - funkční regulace území a upravený výkres 7.1 - veřejně prospěšné stavby). Tato úprava grafické části tak zvolila zcela odlišné řešení od řešení původně graficky vyjádřeného v provedení územního plánu tak, jak byl schválen v r. 2000 (v grafické části je tato stavba trasována, a to obloukově, s vyústěním do silnice Dobrovodské s odstupem o více než jeden uliční blok od dotčené nemovitosti navrhovatelky - viz výkresy 2.1 - hlavní výkres funkční regulace území, 3.1 - komunikační skelet města, funkční schéma a výkres - veřejně prospěšné stavby). Jednalo se tak o změnu řešení v grafickém vyjádření lokalizace veřejně prospěšné stavby v závazné části územního plánu, avšak bez náležitého projednání takové změny, tedy v rozporu se zákonem, stejně jako bez dalších kroků předepsané procedury pro změny územního plánu. K námitce odpůrce z písemného vyjádření ze dne 8. 10. 2010, že napadené usnesení tyto výkresy neschválilo a s jejich „vzetím na vědomí“ zastupitelstvem města nejsou spojeny žádné právní účinky, rekapitulované také při jednání soudu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstata problému je jinde. Z obsahu doložené dokumentace považuje za zřejmé, že současný platný stav grafické části územního plánu, což ostatně k výslovnému dotazu při jednání soudu také připustili i zástupci odpůrce, odráží, resp. zahrnuje, i tuto její úpravu, a tuto změnu je tak tedy nutno přinejmenším v materiálním slova smyslu vnímat jako existentní součást územního plánu (v jeho grafické části). Daná změna přitom byla odpůrcem připravena a provedena, „jen“ jako jakási „oprava“ nesprávnosti v grafickém vyjádření, která nevyžadovala schválení zastupitelstvem, a takto také byla zastupitelstvu zjevně předložena toliko pro informaci s návrhem na vzetí na vědomí, nicméně fakticky se jednalo o úpravu, resp. změnu, která s ohledem na daný stav územního plánu z povahy věci vyžadovala řádné pořízení, projednání a také schválení, předepisované stavebním zákonem pro změny územního plánu. Takový postup však zvolen a realizován nebyl. Za tohoto stavu věci, a to mj. i s přihlédnutím k potřebě vyloučit jakékoliv pochybnosti o tom, zda tato úprava, resp. změna územního plánu, je či příp. není součástí aktuálně platného stavu územního plánu města České Budějovice, Nejvyšší správní soud tuto změnu územního plánu města České Budějovice, spočívající v deklarovaném odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s textovou částí, a vzatou na vědomí částí I. usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005, jako provedenou postupem odporujícím zákonu, podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

Tzn., že v důsledku tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nadále platí ve sledovaných souvislostech dotčené veřejně prospěšné stavby stav územního plánu v jeho textové i grafické části, který zde byl nejen před přijetím usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 47/2003, ze dne 27. 3. 2003, ale i před přijetím usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005 ze dne 15. 9. 2005.

Nad rámec potřebného odůvodnění, Nejvyšší správní soud poznamenává, že má určité pochybnosti, zda předmětnou změnu vůbec bylo možné deklarovat jako odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s jeho textovou částí. Jak Nejvyšší správní soud z obsahu doložené dokumentace zjistil, původní vyjádření grafické části územního plánu (shodně ve výkresech 2.1 a 3.1) prezentovalo předmětnou veřejně prospěšnou stavbu jako stavbu trasovanou (a to obloukově - viz výše), přičemž odst. 2 čl. 125 textové části, bezprostředně navazující na výčet „veřejně prospěšných staveb dopravy na pozemních komunikacích“ v odst. 1 téhož článku, v jehož rámci je pod bodem 6 uvedena i dotčená veřejně prospěšná stavba DI 6, taktéž počítal (počítá) s jejím (resp. i s jejím) „trasováním“, když uvádí, že „podrobnosti o trasování komunikací, napojovacích bodech a stanovených územních rezervách jsou uvedeny ve výkresu č. 3.1“. Čl. 176 odst. 1 textové části územního plánu města České Budějovice potom v jisté souvislosti uvádí, že „K provedení veřejně prospěšných staveb podle územního plánu musí být upřesněny podmínky zpracováním navazující územně plánovací dokumentace, popř. dokumentace v souladu s ust. čl. 148 odst. 3, 179 a 189 této vyhlášky“, přičemž čl. 189 stanoví náležitosti podávání návrhů změn. I tady, tj. stran tvrzeného odstraňování nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s jeho textovou částí, tedy shledává Nejvyšší správní soud jistý rozpor. To však již nebylo pro samotné zrušení změny územního plánu města České Budějovice, spočívající v deklarovaném odstranění nesouladu grafické části územního plánu města České Budějovice s textovou částí, a vzatou na vědomí částí I. usnesení Zastupitelstva města České Budějovice č. 182/2005, ze dne 15. 9. 2005, rozhodující.

Vzhledem k tomu, že přezkoumávaná změna územního plánu jako opatření obecné povahy neuspěla v třetím kroku algoritmu (odpůrce nedodržel u předmětné změny územního plánu v jeho grafické části předepsaný postup), nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatelky, neboť již provedené úvahy postačují ke zrušení napadené změny jako opatření obecné povahy. I kdyby tedy v ostatních krocích napadená změna územního plánu obstála, musela by být stejně zrušena pro nedodržení zákonem vymezených procedurálních pravidel pro její pořízení, projednání a schválení. Z toho důvodu se již soud dále nezabýval souladem předmětného opatření obecné povahy s hmotným právem, ani přiměřeností jím provedené regulace. Tento závěr Nejvyšší správní soud učinil v souladu se svojí dosavadní judikaturou (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2008 - 141, ze dne 16. 12. 2008, viz www.nssoud.cz).

VII.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

V Brně dne 11. října 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu