

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci navrhovatele: **Autokontrol Pardubice, s. r. o.,** se sídlem Hradišťská 551, Pardubice, proti odpůrci: **Statutární město Pardubice,** Pernštýnské nám. 1, Pardubice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - VI. změny územního plánu města Pardubice, schváleného usnesením Zastupitelstva města Pardubice ze dne 30. 3. 2010, č. 1875 Z/2010, v části, která se týká vymezení pozemní komunikace na parcelách č. 3651/1 a č. 8606 v k. ú. Pardubice,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 3. 6. 2010 se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy - VI. změny územního plánu města Pardubice, a to původně v části vztahující se k vymezení pozemní komunikace na pozemkových parcelách č. 3651/1, č. 3651/2 a na stavební parcele č. 8606, vše v k. ú. Pardubice.

Navrhovatel uváděl, že je vlastníkem pozemkových parcel č. 3651/1, č. 3651/2 a stavební parcely č. 8606, vše v k. ú. Pardubice, které jsou součástí areálu stanice technické kontroly č. 36.10 s kontrolní linkou pro měření emisí pro silniční motorová a přípojná

vozidla kategorie osobní automobily a nákladní automobily a pro zvláštní motorová a přípojná vozidla (traktory), již navrhovatel vlastní a zároveň i sám provozuje.

Navrhovatel dále poukazoval na to, že podle příslušné části VI. změny územního plánu města Pardubice je právě na zmíněných pozemcích předpokládána výstavba úseku pozemní komunikace jako veřejně prospěšné stavby, a to v rozsahu vymezeném v grafické části změny územního plánu.

Navrhovatel měl za to, že popsaná část VI. změny územního plánu města Pardubice, jíž je navržena veřejně prospěšná stavba pozemní komunikace jako řešení pro nové dopravní propojení severovýchodní tangenty č. I/36 s Hradišťskou ulicí, byla vydána v rozporu se zákonem, přičemž takovou nezákonností bylo zasaženo do vlastnických práv navrhovatele.

Navrhovatel v této souvislosti namítal, že předpokládané dopravní řešení, jež se dotýká určených pozemků ve vlastnictví navrhovatele, je v rozporu s § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jenž vymezuje cíle územního plánování, a dále s § 19 téhož zákona, jenž vymezuje úkoly územního plánování.

Navrhovatel zde odkazoval na posudek znaleckého ústavu SERVIS STK, spol. s. r. o. ze dne 15. 4. 2010, č. 72-03/2010, jehož vypracování si vyžádal s cílem zjistit, jaký dopad bude mít vybudování komunikace dopravního napojení ulice Hradišťská na severovýchodní tangentu č. I/36, jak je zamýšleno VI. změnou územního plánu, na provoz stanice technické kontroly nacházející se na určených pozemcích ve vlastnictví navrhovatele. Podle závěrů znalce, jak navrhovatel poukazoval, nebude možné po realizaci uvedené veřejně prospěšné stavby stanici technické kontroly č. 36.10 s ohledem na ustanovení zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších přepisů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“), a vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických prohlídkách a měření emisí vozidel“), provozovat.

Vzhledem k uvedenému navrhovatel namítal, že jakkoli navržené dopravní řešení v souladu s § 18 odst. 1 stavebního zákona vytváří předpoklady pro výstavbu v posuzované lokalitě, zcela opomíjí, že současně doslova likviduje stávající areál stanice technické kontroly, který by nebylo možné po vybudování plánované komunikace dále provozovat, ačkoli byl vybudován a doposud provozován v souladu s územním plánem. Navrhovatel tedy konstatoval, že popsaným dopravním řešením není dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území ve smyslu § 18 odst. 2 stavebního zákona, když prosazení nového cíle v území, byť by jím byly sledovány zájmy veřejné, se děje na úkor soukromých zájmů na rozvoji území, a to omezováním vlastnických práv, aniž by takový postup byl odůvodněný a měl oporu v platném právu.

Navrhovatel navíc poukazoval na to, že z odůvodnění předmětné změny územního plánu nelze zjistit, proč bylo zvoleno právě takové dopravní řešení komunikačního propojení zmíněných lokalit na severovýchodní tangentu č. I/36, proč má nová komunikace vést právě přes určené pozemky ve vlastnictví navrhovatele a zda se odpůrce vůbec zabýval otázkou, jaký dopad bude takové dopravní řešení mít na provoz stávající stanice technické kontroly.

Nakonec navrhovatel namítal, že vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je zřejmé, že předmětná změna územního plánu nesplňuje v otázce dopravního řešení komunikačního propojení zmíněných lokalit ani podmínky stanovené v § 19 stavebního zákona, podle kterého je úkolem územního plánování stanovovat koncepci rozvoje území s ohledem na hodnoty a podmínky území a dále stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území. Navrhovatel měl za to, že odpůrce ke zmíněným hlediskům při vydání předmětných změn územního plánu nepřihlížel.

Odpůrce ve svém vyjádření, jež bylo doručeno Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 6. 2010, uváděl, že veškeré námitky navrhovatele jsou nedůvodné, a proto navrhl zamítnutí návrhu.

Odpůrce nejprve pro ilustraci širšího kontextu událostí posuzované věci poukázal na územní studii „Obytný soubor Ohrazenice“, vztahující se k rozvojové ploše č. 49/z, jež byla zpracována v roce 2008 a která posléze byla územně plánovacím podkladem pro zpracování VI. změny územního plánu města Pardubice.

Jak odpůrce uváděl, podal navrhovatel při veřejném projednávání dokumentace zmíněného obytného souboru k územnímu řízení námitku k vedení severojižní komunikace přes pozemek v jeho vlastnictví. Odpůrce podotkl, že v reakci na toto podání informoval navrhovatele o stavu zpracování územní studie a o souvislosti se zpracováním VI. změny územního plánu města Pardubice, přičemž navrhl společné řešení problému a další jednání. Na základě této námitky pak byla, jak odpůrce tvrdil, trasa předmětné komunikace upravena tak, aby do areálu navrhovatele zasahovala v minimálním rozsahu.

Dále pak navrhovatel požádal odpůrce o schůzku a předání grafických podkladů. Tato schůzka se uskutečnila dne 12. 4. 2010 a v jejím průběhu skutečně došlo k předání grafických podkladů dopravního řešení komunikačního propojení zmiňovaných lokalit. Z tohoto jednání navrhovatel pořídil zápis, který ovšem neodpovídal skutečnému průběhu jednání, a proto nebyl odpůrcem přijat. Zde odpůrce připomíná, že korespondence, jež dokládá zmíněný průběh událostí, není součástí spisového materiálu k VI. změně územního plánu města Pardubice, jelikož se vztahuje k problematice obytného souboru Ohrazenice.

Přes výše uvedené odpůrce zdůraznil, že vlastního veřejného projednání návrhu VI. změny územního plánu města Pardubice se navrhovatel nezúčastnil. Námitky proti předmětnému dopravnímu řešení v rámci řízení o změně územního plánu neuplatnil.

K vlastním námitkám navrhovatele vztahujícím se k tvrzené nezákonnosti VI. změny územního plánu odpůrce uváděl, že nijak nezpochybňuje skutečnost, že realizace komunikace, jež zajistí propojení severovýchodní tangenty č. I/36 s ulicí Hradišťská, sama o sobě může představovat takový zásah do pozemku navrhovatele, v jehož důsledku nebude možné bez dalších opatření dále stanici technické kontroly č. 36.10 provozovat v souladu s příslušnými právními předpisy. Zároveň ovšem odpůrce konstatoval, že tvrzení navrhovatele, podle něhož realizace předmětné komunikace bude představovat nevyhnutelnou likvidaci zmíněné stanice, se nezakládá na pravdě.

Zde odpůrce poukázal na to, že závěry znaleckého posudku se omezují na vágní konstatování, podle kterých realizace předmětné komunikace znemožní provoz zmíněné stanice technické kontroly. Není zde ovšem uvedeno, v jakých konkrétních ohledech k rozporům s požadavky kladenými příslušnými právními předpisy na provoz takového druhu stanice technické kontroly dojde a zda je možné takový konkrétní problém v daném území řešit tak, aby při určitých úpravách mohl být provoz stanice technické kontroly zachován.

Odpůrce připustil nutnost úprav daného areálu a dalších investic nutných k zachování provozu stanice technické kontroly (vybudování nového příjezdu, nové vyhodnocení stavu parkovacích ploch apod.). Odpůrce je také srozuměn s tím, že po dohodě s navrhovatelem pořídí studii stavebních úprav areálu stanice, která prověří reálnost celého záměru. Úpravy areálu by pak odpůrce posuzoval jako investice vyvolané stavbou nové komunikace. Navrhovatel by tedy náklady spojené s takovými úpravami nenesl. Odpůrce nicméně znovu podotkl, že jím navrhovaná spolupráce při řešení těchto otázek zůstala ze strany navrhovatele bez odezvy.

Dále odpůrce uváděl, že VI. změna územního plánu města Pardubice vychází z vyhodnocení dopravy města Pardubice dopravním průzkumem a dopravním modelem, jejichž závěry vedly k potřebě reorganizace dopravní obsluhy v daném území.

Předmětné dopravní řešení komunikačního propojení uvedených lokalit podstatně zlepší dopravu v dotčeném území (k tomu odpůrce poukázal na data vztahující se k současnému stavu a jejich srovnání s daty vyplývajícími z modelového dopravního zatížení dané oblasti v roce 2025, jež vypracoval DVH ČR Praha). Prostřednictvím výstavby této komunikace bude zajištěna přímá vazba obytných území sídelních útvarů Ohrazenice a Staré Hradiště na severovýchodní tangentu č. I/36. Zároveň diskutované řešení dopravního propojení vyřeší i současný nežádoucí stav, kdy je přes zmíněná obytná území realizováno připojení místní zóny výroby a služeb. Odpůrce podotkl, že stávající stav není vyhovující a je i předmětem kritiky ze strany občanů (zde zmínil petici ze dne 13. 7. 2009).

Poloha plánované komunikace, resp. jejího napojení na Hradišťskou ulici, je pak dána stávající vstřícnou křižovatkou do obytné zástavby. Jak odpůrce zdůraznil, jiná řešení komunikačního propojení by byla mnohonásobně nákladnější a vyvolala by rozsáhlé zásahy do zastavěného území.

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem a s ohledem na relativně minimální zásahy do soukromých zájmů navrhovatele měl odpůrce za to, že plánované komunikační propojení zmíněných lokalit se severovýchodní tangentou č. I/36 je plně v souladu s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona.

Odpůrce závěrem dodal, že předmětnou změnou územního plánu není rozhodnuto o finální likvidaci areálu stanice technické kontroly navrhovatele. Navrhovatel bude mít možnost podobu stavby předmětné komunikace ovlivnit v případném územním a stavebním řízení, jehož účastníkem navrhovatel, za předpokladu, že stavba komunikace bude zasahovat do pozemků v jeho vlastnictví, jistě bude. Z tohoto důvodu odpůrce nesouhlasil s tvrzením navrhovatele, že předmětná změna územního plánu zasahuje do jeho vlastnických práv. Dále podotkl, že vzhledem k vymezení pouhého dopravního koridoru v VI. změně územního plánu (tedy nikoli konkrétního umístění stavby předmětné komunikace) není možné podrobněji předjímat podmínky technického řešení spojené se změnami, které tato stavba vyvolá.

Při jednání dne 29. 6. 2010 navrhovatel i odpůrce setrvali na svých dosavadních stanoviscích, navrhovatel pouze na výzvu soudu upřesnil svůj původní návrh tak, že se nadále nedomáhá zrušení VI. změny územního plánu ve vztahu k pozemkové parcele č. 3651/2, neboť není jejím vlastníkem, byť v návrhu mylně uváděl opak. Soud tedy vychází z toho, že navrhovatel se domáhá zrušení VI. změny územního plánu v rozsahu, v jakém se dotýká parcel č. 3651/1 a č. st. 8606 v k. ú. Pardubice, které vlastní.

Navrhovatel předal soudu písemnou repliku k vyjádření odpůrce a její obsah zároveň rozvedl v ústním vyjádření. Podle tohoto stanoviska navrhovatele není v napadené změně územního plánu územní studie „Obytný soubor Ohrazenice“ vůbec zmíněna, naopak změna územního plánu opakovaně zdůrazňuje, že rozvojová plocha č. 49/z bude muset být teprve prověřována v územní studii. Proti této studii se podle navrhovatele zvedla vlna odporu občanů žijících v okolí, včetně opakovaně vyjadřovaného nesouhlasu navrhovatele. Navrhovatel má dojem, že zmíněná územní studie a na ni navazující změna územního plánu byla vyvolána pouze snahou vyjít vstříc soukromému investorovi, který hodlá danou lokalitu zatížit výstavbou bytových domů, ačkoliv to předtím podle dosavadního územního plánu nebylo možné. Pokud se změna územního plánu opírá o jmenovanou územní studii, měla v ní být zmíněna a odpůrce se měl také vypořádat s nesouhlasným stanoviskem navrhovatele k této územní studii, byť se navrhovatel veřejného projednání VI. změny územního plánu nezúčastnil a námitky proti ní nepodal. Navrhovatel tak neučinil z toho důvodu, že byl odpůrcem opakovaně ujišťován, že se bude jeho výhradami zabývat a v VI. změně územního plánu je zohlední. Tvrzení odpůrce, že bude možné zachovat po nezbytných úpravách provoz areálu STK, považuje navrhovatel za účelové, neboť odpůrce takto realizaci plánované komunikace v územním plánu nepodmínil a je tedy ponecháno zcela na jeho vůli, jak se zachová. Prohlášení odpůrce, že ponese veškeré náklady spojené s případnými úpravami areálu, zůstávají podle navrhovatele v rovině slibů. Odpůrce má k dispozici dostatečné právní nástroje [možnost vyvlastnění dotčené části pozemku dle § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona; předkupní právo k tomuto pozemku dle § 101 stavebního zákona] k tomu, aby svůj záměr realizoval proti vůli navrhovatele. Podle stavebního zákona není nutné v územním řízení prokazovat

vlastnické právo k pozemku, na němž má být umístěna stavba, pokud jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, a pokud se podaří pozemek vyvlastnit, lze podle navrhovatele pochybovat i o tom, že bude mít navrhovatel možnost jakkoli ovlivnit výsledek stavebního řízení, jestliže již vlastníkem dotčeného pozemku nebude. Nelze tedy souhlasit s tím, že VI. změna územního plánu nezasahuje do vlastnických práv navrhovatele.

Odpůrce ve svém vyjádření v rámci jednání nesouhlasil s tím, že by záměr vymezit předmětnou komunikaci v územním plánu byl vyvolán pouze případnou budoucí zástavbou. Ze zmiňované dopravní studie je podle odpůrce zřejmé, že dopravní situace v daném místě je poměrně kritická a nová komunikace napojující toto území na severovýchodní tangentu by znamenala výrazné zmírnění stávající dopravní zátěže ulic Ohrazenická a Hradišťská. Problémy, které navrhovatel nastiňoval, bývalo bylo možné řešit v rámci veřejného projednání návrhu změn územního plánu, pokud by podal příslušnou námitku, což však neučinil.

Jak již bylo řečeno, navrhovatel spolu s návrhem na zrušení části VI. změny územního plánu předložil listinu označenou jako znalecký posudek ze dne 15. 4. 2010, č. 72-03/2010 a opatřenou znaleckou doložkou znaleckého ústavu SERVIS STK, spol. s r. o. Nejvyšší správní soud předesílá, že se nejedná o znalecký posudek ve smyslu § 127 o. s. ř., neboť v daném případě znalce neustanovil soud, ale tento posudek si objednal navrhovatel. To nicméně nebrání tomu, aby soud nemohl tento posudek považovat za listinný důkaz a jako takový ho také při jednání dne 29. 6. 2010 provedl.

V posudku je nejprve konstatováno, že navrhovatel je podle výpisu z katastru nemovitostí, prokazujícího stav evidovaný k datu 3. 2. 2010, vlastníkem parcely č. 3651/1, ostatní plocha, parcely č. 8606, zastavěná plocha a nádvoří, a parcely č. 8205/2, taktéž zastavěná plocha a nádvoří, vše v k. ú. Pardubice. Na zmíněných pozemcích navrhovatel provozuje kontrolní linku stanice technické kontroly pro osobní automobily, pro užitkové automobily a pro traktory a dále emisní stanici pro měření emisí osobních automobilů, užitkových automobilů a traktorů.

Dále je v posudku uvedeno, že přístup na parcelu č. 3651/1 a následně na parcelu č. 8205/2 a parcelu č. 8606 je do areálu stanice technické kontroly vedený z ulice Hradišťská přes uzamykatelnou kovovou bránu širokou 7,5 m. Z územní studie týkající se „Obytného souboru Ohrazenice“ podle posudku vyplývá, že VI. změna územního plánu města Pardubice se dotýká také zmíněného areálu stanice technické kontroly provozované navrhovatelem, když část parcely č. 3651/1 má být zabrána pro účely vybudování komunikace, vedené v prodloužení ulice Kosmonautů severně do Ohrazenic (tj. plánované dopravní propojení severovýchodní tangenty č. I/36 s vymezenými lokalitami). Ze studie dopravního napojení plánované obytné zóny je podle posudku zřejmé, že zmíněná komunikace radikálně zasáhne do parcely č. 3651/1, čímž se jednak zamezí přístup do areálu stanice technické kontroly přes tuto parcelu z ulice Hradišťská, a dále se radikálně omezí parkovací plochy a příjezdové komunikace pro vozidla přistavovaná k technické prohlídce v současné době již vybudovaného a provozovaného areálu stanice technické kontroly.

Dále následuje částečná citace § 16 vyhlášky o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, jež mimo jiné stanoví minimální rozměry kontrolní linky stanice technické kontroly pro osobní a užitkové automobily a určuje další prostory, které stanice technické kontroly v návaznosti na kontrolní linku musí mít.

Nakonec se v posudku uvádí, že provozovatel stanice technické kontroly pro traktory podle § 15 vyhlášky o technických prohlídkách a měření emisí vozidel musí mít zkušební úsek určený k provádění jízdní zkoušky účinku brzd, a to přímo v areálu stanice technické kontroly. Zkušební úsek musí splňovat parametry minimální délky přímého zkušebního úseku (60 m, resp. 80 m, pokud je zkušební úsek ukončený pevnou překážkou), šířky přímého zkušebního úseku (4 m) a podélného a příčného sklonu zkušebního úseku (maximálně do 2 %). Dále musí provozovatel stanice technické kontroly pro traktory disponovat i vhodně situovanými parkovacími plochami.

Vzhledem k uvedeným zjištěním dospěl znalecký ústav k závěru, že plánované dopravní řešení napojení zmíněných obytných území na severovýchodní tangentu č. I/36 vybudováním komunikace vedené v prodloužení ulice Kosmonautů severně do Ohrazenic zasahuje rovněž do parcely č. 3651/1, na které je vybudován areál stanice technické kontroly, a že tímto zásahem se zásadně změní podmínky pro provozování této stanice technické kontroly. V takto upraveném areálu nebude podle posudku možné v souladu se zákonem o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a vyhláškou o technických prohlídkách a měření emisí vozidel uvedenou stanici technické kontroly provozovat.

Soud při jednání také stručně konstatoval relevantní obsah VI. změny územního plánu města Pardubice v částech, které se dotýkají pozemků navrhovatele.

Obsahem VI. změny územního plánu jsou návrhy dílčích úprav dopravního systému města Pardubice, jejichž cílem je stabilizovat koncepci především silniční dopravy, a to s maximálním důrazem na dopravní zklidnění širší centrální oblasti města.

Základní komunikační síť města Pardubice byla navržena jako tangenciální s vnitřním roštovým systémem ve vnitřním městě a s hlavním komunikačním okruhem okolo zastavěné jádrové části města. Tento hlavní komunikační okruh pak má být v budoucnu dále doplněn o další komunikační okruh situovaný v západní části města, jenž bude tvořen stávající severojižní tangentou – silnicí č. I/37 a bude dále doplněn o navrženou trasu jihovýchodní tangenty č. I/2 a severovýchodní tangenty č. I/36.

Předmětná změna územního plánu stávající systém silniční dopravy upravuje. Mimo jiné je zde obsaženo i nové dopravní propojení z ulice Hradišťská na plánovanou severovýchodní tangentu č. I/36. Za tímto účelem je vymezen dopravní koridor veřejně prospěšné stavby – místní komunikace - označené VI/WD/87/M, pro kterou bude možné vyvlastnit práva k dotčeným pozemkům a stavbám a pro niž se zřizuje dle § 101 stavebního zákona předkupní právo k těmto pozemkům ve prospěch města Pardubice. Podél plánovaného dopravního propojení je vymezen izolační pruh zeleně, který bude vytvářet bariéru mezi zónou bydlení a zónou lehké výroby. V textové části územního plánu se přímo uvádí, že toto dopravní propojení se bude týkat mj. parcely č. 3651/1 a dále

v soupisu asanací je pro tuto veřejně prospěšnou stavbu uvedena zmiňovaná stavební parcela č. 8606.

Soud dále při jednání provedl jako listinný důkaz územní studii „Obytný soubor Ohrazenice“, kterou rovněž předložil odpůrce.

Územní studie byla schválena dne 10. 10. 2008. Předcházela VI. změně územního plánu a byla jejím podkladem. Týká se území, které je na západ od areálu STK navrhovatele a sousedí s ním a kde má podle této studie vzniknout nová obytná zóna. V této studii se hovoří o nutnosti zřídit zmíněné dopravní propojení, a to alespoň v rozsahu spojení mezi touto plánovanou obytnou zónou a ulicí Hradišťská, tedy v oné části, která zasahuje do pozemku navrhovatele. V tomto rozsahu je dopravní spojení ve studii také graficky vyznačeno. K tomu studie uvádí: „*Napojení komunikací obytného souboru v severovýchodní části území na ulici Hradišťská je velmi problematické. V této oblasti se nachází křižovatka se zklidněnou komunikací, do které je navíc zaústěn výjezd z areálu technické kontroly. Do tohoto areálu STK vjíždějí (vyjíždějí) rozměrná nákladní vozidla (často i vojenská vozidla s návěsy). Vyústění z obytného souboru musí být provedeno dle platné ČSN 73 6102 Projektování křižovatek na silničních komunikacích. Proto je nutné výjezd navrhnout jako součást křižovatky, tzn. vytvořit průsečnou křižovatku. Toto s sebou však přinese značný zábor pozemku majitele STK a přemístění vjezdové brány. Poloměry oblouků jsou navrženy s ohledem na vlečné křivky nákladních vozidel s návěsy. Komunikace je také před nově umístěnou branou rozšířena.*“ K tomu je připojena také fotodokumentace, na níž je zachycena zmíněná křižovatka s protilehlou bránou do areálu STK a také detailní pohled do prostoru STK v místech, kde má být provedeno dopravní napojení.

Soud konečně k návrhu odpůrce provedl jakožto listinné důkazy jím předložená grafická zpracování původního návrhu trasy komunikace a návrhu následně upraveného na základě připomínek navrhovatele, kde mělo podle tvrzení odpůrce dojít k minimalizaci zásahu do pozemků navrhovatele. Skutečně podle prvního dokumentu měla komunikace a k ní přiléhající pás izolační zeleně zabírat značnou část parcely č. 3651/1, ale v podstatě i celou stavební parcelu č. 8606. Podle upraveného návrhu (dokument č. 2) již komunikace a pruh zeleně zasahují jen severozápadní cíp parcely č. 3651/1. Třetí dokument představuje podle odpůrce studii vymezení dopravního koridoru plánované komunikace tak, aby co nejméně zasahoval do pozemků navrhovatele.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením věci nejprve musel zabývat splněním procesních podmínek řízení:

Mezi účastníky není sporu o tom, že napadené usnesení zastupitelstva města Pardubice ze dne 30. 3. 2010, č. 1875 Z/2010, skutečně představuje opatření obecné povahy. V tomto směru je možné odkázat na § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, přičemž podle § 55 odst. 2 stavebního zákona se při pořizování a vydávání změn územního plánu postupuje obdobně mj. podle § 43 stavebního zákona. Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schváleného do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto zákona. Z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že výše označený akt splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172

odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, a byl též zákonným způsobem publikován. Zcela v souladu s požadavky zákona [§ 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.")], je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhá zrušení konkrétně vymezené části územního plánu.

Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda je navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimován. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jeho právní sféry (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). K této otázce Nejvyšší správní soud ověřil, že navrhovatel je zcela prokazatelně vlastníkem pozemkové parcely č. 3651/1 a stavební parcely č. 8606 v k. ú. Pardubice a staveb na nich umístěných, které jsou dotčeny napadenou změnou územním plánu, přičemž současně namítá, že v důsledku jeho vydání došlo (ve vztahu k těmto nemovitostem) k zásahu do jeho vlastnického práva. Podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatele v rozsahu, v jakém navrhovatel upřesnil svůj návrh během jednání soudu, jsou splněny, otázka důvodnosti jeho tvrzení bude předmětem meritorního posouzení věci.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda při vydání opatření obecné povahy byl dodržen zákon.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně užívá v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy.

Ve věci není sporná pravomoc Zastupitelstva statutárního města Pardubice vydat změnu územního plánu města dle § 54 odst. 2 ve spojení s § 55 odst. 2 a § 188 odst. 3 stavebního zákona.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze

strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatel předmětné opatření obecné povahy nezpochybnil.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Ovšem ani splnění tohoto kritéria nebylo navrhovatelem zpochybňováno (s výjimkou námitky nedostatečného odůvodnění zásahů do vlastnického práva navrhovatele, která bude posouzena níže) a ani Nejvyšší správní soud po té, co se seznámil se spisovou dokumentací předloženou odpůrcem, žádné pochybení v tomto směru neshledal.

Čtvrtým a pátým (v pořadí posledním) kritériem přezkumu opatření obecné povahy je jeho soulad s hmotným právem a se zásadou proporcionality. K těmto kritériím lze z větší části přiřadit uplatněné námitky navrhovatele, podle nichž změnou územního plánu spočívající ve vymezení předmětné komunikace tak, že zasahuje do pozemků navrhovatele a podle názoru navrhovatele znemožňuje další provozování zde umístěného areálu STK, došlo k porušení § 18 a 19 stavebního zákona, neboť byl nepřiměřeně upřednostněn veřejný zájem nad zájmem soukromým a takový záměr je tudíž v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. K této hlavní hmotně-právní námitce se pak váže i související procesní námitka, podle níž z odůvodnění VI. změny územního plánu není vůbec patrné, zda se odpůrce touto otázkou vůbec zabýval.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za podstatné především to, že navrhovatel nepodal námitky proti návrhu VI. změny územního plánu, ač k tomu byl jako vlastník pozemků dotčených návrhem veřejně prospěšné stavby oprávněn (§ 52 odst. 2 stavebního zákona). Navrhovatel tak nevyužil právní prostředky ochrany, které mu právní řád poskytuje. V takovém případě ovšem nemůže odpůrci úspěšně vytýkat, že změny územního plánu, jež se dotýkají pozemků navrhovatele, dostatečně neodůvodnil. Odpůrce by tak byl povinen učinit v rozhodnutí o námitkách, které musí podle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění a být součástí odůvodnění opatření obecné povahy, pokud by navrhovatel příslušnou námitku uplatnil. V samotném textu změny územního plánu a v jeho odůvodnění však není prostor k tomu detailně se zabývat všemi pozemky, které jsou změnou územního plánu dotčeny. Soud v tomto ohledu odkazuje také na svou dosavadní judikaturu, zejména na rozsudek ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publikovaný pod č. 2008/2010 Sb. NSS.

Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani tvrzení navrhovatele, že námitky nepodal proto, že byl odpůrcem opakovaně ujišťován, že se bude jeho výhradami zabývat a v VI. změně územního plánu je zohlední. Pokud navrhovatel uplatnil své výhrady vůči územní studii „Obytná zóna Ohrazenice“ a na ni navazující dokumentaci pro územní řízení a vedl v tomto směru s odpůrcem jednání a byl přitom informován o tom, že se tato územní studie promítne do návrhu VI. změny územního plánu, tím spíše měl proces pořizování a projednávání návrhu VI. změny územního plánu sledovat a aktivně v něm hájit své zájmy. K tomu mu stavební zákon poskytuje dostatečné právní prostředky, jichž ovšem navrhovatel nevyužil.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud považuje za dostačující, že z textové části VI. změny územního plánu i z jejího odůvodnění je funkce dopravního propojení nové trasy komunikace č. I/36 a obytných území Ohrazenice a Staré Hradiště na severu a severovýchodě města zřejmá. Vyplývá i z vypořádání připomínek, které podal jiný subjekt dotčený vymezením plánované pozemní komunikace a souvisejícího pásu izolační zeleně. Odpůrce v této souvislosti v textu opatření obecné povahy uvádí, že účelem komunikace je napojení zastavitelných ploch západně od této komunikace, kde je připravována výstavba obytného souboru, a dále komunikace řeší také snížení dopravní zátěže na Hradišťské ulici v Ohrazenicích a její převedení mimo území sloužící k bydlení na přeložku silnice č. I/36 a tím představuje podstatné snížení hlukové a emisní zátěže obytného území. Navržená izolační zeleň slouží především k oddělení průmyslových ploch od ploch určených k bydlení. Nelze tedy souhlasit s navrhovatelem, že jediným důvodem pro zřízení nové komunikace je dopravní napojení plánovaného obytného souboru. Pokud by tomu tak bylo, plně by postačovalo zřízení této komunikace v rozsahu mezi obytnou zónou a ulicí Hradišťská, tedy v rozsahu vyznačeném ve zmiňované územní studii. Důležitou funkcí této komunikace dle citované pasáže odůvodnění VI. změn územního plánu je však také řešení již stávající nevyhovující dopravní situace v dané lokalitě, proto je tato komunikace v VI. změně územního plánu prodloužena až k plánované trase přeložky silnice č. I/36 a dále směrem do centra až na křižovatku s ulicemi Poděbradská a Kosmonautů.

Zároveň je třeba zdůraznit, že zásahem do pozemků navrhovatele v souvislosti s uvedenými změnami územního plánu se podrobně zabývala již mnohokrát zmiňovaná územní studie „Obytný soubor Ohrazenice“, která byla v souladu s § 30 stavebního zákona podkladem pro VI. změnu územního plánu. Pokud navrhovatel namítal, že odkaz na zmíněnou studii měl být výslovně uveden v samotné změně územního plánu, pak takový postup jistě byl možný, nicméně o povinnou náležitost odůvodnění územního plánu či jeho změny dle stavebního zákona nebo vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, se nejedná. V daném případě je návaznost zpracování změny územního plánu pro danou lokalitu na předmětnou územní studii zjevná, což samozřejmě neznamená, že by se všechny návrhy či varianty uvedené v územní studii musely nutně promítnout do změny územního plánu či naopak že by se změna územního plánu nemohla v některých aspektech od územní studie odklonit. Na dosud uvedených závěrech nic nemění ani navrhovatelem zmiňovaná skutečnost, že podmínkou změny využití mj. plochy č. 49/z má být podle VI. změny územního plánu její prověření na základě zpracování nové územní studie „Fáblovka-severozápad“, jež s ovšem bude týkat podstatně většího území, než jen toho, na němž má být umístěn obytný soubor Ohrazenice, a má se zabývat mj. vlivem provozu na plánované silnici č. I/36 na území s ní sousedící, tj. na území jižně od plochy č. 49/z.

Z citované územní studie „Obytný soubor Ohrazenice“ vyplývá, že napojení plánované komunikace na ulici Hradišťská musí odpovídat platným předpisům, včetně technických norem a že je zřejmé, že tedy nová komunikace musí být napojena v místech již existující křižovatky a přizpůsobena i nákladní dopravě. Zábor určité části pozemku navrhovatele, včetně stávajícího vjezdu do areálu STK, je tudíž podle této studie nezbytný. Zároveň odpůrce listinnými důkazy, jež byly provedeny, prokázal, že došlo na základě připomínek navrhovatele - byť nebyly uplatněny v rámci řízení o změně územního plánu, ale v rámci projednávání dokumentace k obytnému souboru Ohrazenice – k úpravě

původního návrhu trasy nové komunikace i přiléhajícího pásu izolační zeleně tak, aby co nejméně zasahovaly do pozemků navrhovatele a tedy i do areálu STK.

Určitý potenciální rozpor by tak bylo možné spatřovat pouze mezi grafickou částí VI. změny územního plánu (včetně výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací), podle níž by dopravní koridor neměl přímo zasahovat na stavební parcelu č. 8606, byť by ji měl poměrně těsně obcházet, a neměl by tudíž ani přímo zasahovat do objektu STK bez č. p., který je na tomto pozemku umístěn, a mezi údajem v textové části VI. změny územního plánu, podle něhož je stavební parcela č. 8606 zahrnuta do výčtu asanací. V tomto ohledu ovšem Nejvyšší správní soud přihlédl jednak k vysvětlení odpůrce během jednání, že tento údaj zůstal v VI. změně územního plánu patrně nedopatřením jakožto pozůstatek původní varianty, která počítala s mnohem citelnějším zásahem do areálu STK, jednak vzal Nejvyšší správní soud v úvahu i to, že „asanace území“ ve smyslu stavebního zákona nemusí nutně znamenat odstranění staveb na tomto území, ale také jejich nutné úpravy či zabezpečení.

Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že ani územní studie, ani VI. změna územního plánu nepočítají s tím, že by mělo dojít k likvidaci STK navrhovatele. Takový důsledek předmětných změn územního plánu neprokázal ani navrhovatel provedeným posudkem znaleckého ústavu. Tento posudek je ve svých závěrech velmi stručný, pouze konstatuje, že stávající areál STK nebude možné podle platných právních předpisů po záboru části pozemku navrhovatele nadále provozovat, aniž by se však zabýval tím, zda je možné provést takové úpravy areálu, které by další provoz STK umožnily.

Na jednu stranu lze tedy přisvědčit navrhovateli, že vymezením veřejně prospěšné stavby na části parcely navrhovatele č. 3651/1, získal odpůrce k tomuto pozemku nejen předkupní právo (§ 101 stavebního zákona), ale zároveň i zákonný titul k případnému k vyvlastnění [§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], nelze tedy souhlasit s odpůrcem, že změna územního plánu vůbec nezasáhla do vlastnického práva navrhovatele. Na druhou stranu je třeba odmítnout tvrzení navrhovatele, že by další postup v této věci byl na libovůli odpůrce a že by jeho vyjádření o nutnosti nést veškeré náklady spojené s nezbytnými úpravami areálu STK namísto navrhovatele zůstalo pouze v rovině slibů. Je třeba zdůraznit, že zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) (dále jen „zákon o vyvlastnění“), jímž by se proces vyvlastnění řídil, jednoznačně chápe vyvlastnění až jako poslední možnost, které musí obligatorně předcházet jednání s tím, kdo má být v pozici vyvlastňovaného, a to tak, aby práva k pozemku či stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění byla získána pokud možno dohodou (viz § 3 odst. 1 zákona o vyvlastňování). I když k dohodě nakonec nedojde, je na tom, v jehož prospěch je vyvlastňování prováděno (vyvlastniteli - v daném případě městu Pardubice), aby vyvlastňovanému nahradil veškerou majetkovou újmu vzniklou vyvlastněním, tedy nejen obvyklou cenu vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, ale i veškeré náklady, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním (viz § 10 odst. 2 a 3 zákona o vyvlastnění). Je tedy zřejmé, že v daném případě náhrada nákladů spojených s nutnými úpravami areálu STK musí být buďto součástí dohody mezi navrhovatelem a odpůrcem o odkupu (příp. výměně) příslušné části

pozemku, nebo v případě, že by k této dohodě nedošlo, bude tato částka součástí náhrady za vyvlastnění.

K námitce navrhovatele, podle níž měl odpůrce příslušnou změnu územního plánu podmínit zachováním areálu STK, soud uvádí, že komunikace představující nezbytné dopravní propojení několika lokalit, s níž je navíc provázána řada dalších změn v území, mohla být jen stěží naplánována pouze v podmíněné podobě. Při realizaci tohoto záměru však bude odpůrce fakticky veden k tomu, aby dospěl společně s navrhovatelem k rozumnému řešení, jak zachovat areál STK ve stávající lokalitě, neboť lze předpokládat, že jeho případné přenesení do jiného místa by pro odpůrce bylo spojeno s mnohem vyššími náklady.

Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani s tvrzením navrhovatele, že nebude moci již nijak ovlivnit výsledek navazujícího územního a stavebního řízení týkajícího se veřejně prospěšné stavby dané komunikace. Je sice pravdou, že souhlasu vlastníka pozemku s umístěním stavby, jež je předmětem územního řízení, na tomto pozemku, není dle § 86 odst. 3 stavebního zákona třeba v těch případech, kdy lze pozemek vyvlastnit, nicméně navrhovatel by byl jako vlastník pozemku, na němž má být navrhovaný záměr uskutečněn, účastníkem územního řízení a mohl by v něm tak hájit své zájmy [§ 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Byl by tímto účastníkem i v případě, že by již před zahájením územního řízení došlo k vyvlastnění části jeho pozemku, a to z titulu vlastnického práva k sousedním pozemkům přímo dotčeným plánovanou stavbou [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Obdobné konstatování platí i pro následné stavební řízení s tím rozdílem, že to by nemohlo proběhnout bez souhlasu navrhovatele, pokud by stále byl vlastníkem pozemku, na němž má být stavba komunikace prováděna [§ 109 odst. 1 písm. c) a e) a § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona].

Všechny tyto důvody vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že VI. změna územního plánu v rozsahu, v němž se dotýká pozemků ve vlastnictví navrhovatele, neporušuje rovnováhu či vzájemný vyvážený kompromis mezi - v některých aspektech nutně kolidujícími - veřejnými a soukromými zájmy na rozvoji daného území, včetně zájmů navrhovatele, do nichž VI. změna územního plánu zasahuje pouze v nezbytně nutné míře. Nejvyšší správní soud tedy neshledal namítaný rozpor VI. změn územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, tedy s § 18 a § 19 stavebního zákona či s jinými ustanoveními stavebního zákona nebo jiného právního předpisu.

Tímto závěrem je v tomto případě zároveň dána odpověď i na otázku souladu napadené části VI. změn územního plánu se zásadou proporcionality. V již zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, rozšířený senát konstatoval, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv vyplývající z územního plánu musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Jak již vyplývá z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud shledal v této věci všechny tyto podmínky splněnými. Zásah do vlastnického práva navrhovatele k dotčeným pozemkům se opírá o ústavně legitimní a zákonný důvod zřízení veřejně prospěšné stavby pozemní komunikace, která je pro řešení dopravní situace a další rozvoj dané části města

Pardubice nezbytná, zároveň je tato stavba vymezena tak, aby zasahovala do pozemků navrhovatele a tudíž i do provozu areálu STK jen v nezbytně nutné míře, která ještě vede rozumně k zamýšlenému cíli a je tomuto cíli přiměřená, přičemž nic nenasvědčuje tomu, že by vymezení dané stavby bylo výsledkem libovůle správního orgánu či diskriminace navrhovatele.

Nejvyšší správní soud dospěl na základě uvedených skutečností k závěru, že námitky uplatněné navrhovatelem v návrhu na zrušení části předmětného opatření obecné povahy nejsou důvodné. Ani v průběhu řízení nebyla zjištěna žádná pochybení, jež by mohla mít za následek nezákonnost přezkoumávaného opatření obecné povahy. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy, kterým byla vydána VI. změna územního plánu města Pardubice, byl proto Nejvyšším správním soudem podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnut.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části 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 29. června 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu