

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelů **a) M. O.,** a **b) V. O.,** oba zast. advokátkou Mgr. Dominikou Kovaříkovou, se sídlem AK Riegrova 14, Olomouc, proti odpůrci: **Město Šternberk,** se sídlem Horní náměstí 16, Šternberk, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 5 územního plánu města Šternberka přijatého zastupitelstvem města Šternberk dne 22. 10. 2008 **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatelé se návrhem ze dne 17. 8. 2010 domáhají zrušení opatření obecné povahy - Změny č. 5 územního plánu města Šternberka (dále změna ÚP) přijatého zastupitelstvem města Šternberk dne 22. 10. 2008. K návrhu změny ÚP uplatnili navrhovatelé námitky dne 15. 10. 2008. O pořízení změny ÚP rozhodlo zastupitelstvo města dne 5. 12. 2007, zadání změny ÚP bylo schváleno zastupitelstvem města dne 13. 2. 2008 usnesením č. 356/11. Změna ÚP nabyla účinnosti dne 13. 11. 2008.

Změna ÚP vymezuje zastavitelné plochy pro dopravní infrastrukturu, a to nikoli vytyčením nových ploch, ale korekcí stávajících ploch - konkrétně vymezením koridoru pro úpravu VPS 201 a VPS 203.

Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků p. č. 1691/1 zahrada, p. č. 1691/2 zast. plocha a nádvoří, a p. č. 1689/2 zast. plocha a nádvoří a dále vlastníkem budovy bez č.p/č.e. bydlení na p. č. 1691/2 a spoluvlastníkem 1/2 budovy – jiná stavba na p. č. 1689/2, vše v k. ú. Šternberk, obec Šternberk, zapsaných na LV č. 1565 a 2605 u katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, pracoviště Olomouc.

Navrhovatel b) je vlastníkem pozemku p. č. 1689/1 zahrada v k.ú.Šternberk, zaps. na LV č. 2304.

Navrhovatelé shodně uplatňují nesouhlas s trasou obchvatu Šternberka (koridor pro přeložku silnice I/46), a to především z důvodu dotčení jejich nemovitostí. Před změnou ÚP neležely jejich nemovitosti v koridoru této dopravní stavby (s výjimkou okrajové části pozemku p. č. 1689/1). Po přijetí změny se pozemky obou navrhovatelů ocitly přímo v koridoru dopravní stavby. Navrhovatelé tvrdí, že předmětná změna ÚP je ve smyslu ust. § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem, obsahuje nepřesné a nepravdivé údaje a hrubě zasahuje do jejich vlastnických práv.

Odkazují zejména na str. 4 shora v kap. 1A.F (stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití) kde je uvedeno, že „*změnou dochází ke korekci směrového vedení přeložky silnice I/46 a vymezení koridoru pro tuto přeložku. Korekce trasy se neodchyluje od trasy dle platného územního plánu o více než 20-32 m, a to pouze ve třech lokalitách, v místech volné krajiny.*“ Navrhovatelé tvrdí, že trasa, která je změnou ÚP korigována, se z jedné strany dotýká území vymezeného platným územním plánem pro bydlení (čistě obytné území) a z druhé stavby ploch zahrádek. Posunutím koridoru v tomto místě dojde k dotčení nemovitostí – pozemků a chat v jejich vlastnictví, a to tak, že nově vymezený koridor jde přímo přes tyto nemovitosti.

Zavádějící, dle tvrzení navrhovatelů, je rovněž text obsažený na str. 17 změny ÚP, kde je uvedeno, že změna č. 5 „*může mít příznivý vliv na ekonomický potenciál obce zvýšenou kvalitou dopravní obslužnosti území a v kontextu s plánovaným zkapacitněním navazující části silnice I/46 Olomouc-Šternberk i zvýšení atraktivity města zlepšenou dopravní dostupností ze správního centra Olomouckého kraje*“. Odkazují na jinou část dokumentu, kde se uvádí, že má jít pouze o korekci koridoru již navržené komunikace. Samotná změna ÚP proto nemůže mít příznivý vliv na ekonomický potenciál apod., když tato stavba byla do územního plánu zanesena již v roce 1996 a v této oblasti oproti původnímu plánu není žádná změna. O příznivém vlivu na ekonomický potenciál zvýšenou kvalitou dopravní obslužnosti obce nadto navrhovatelé pochybují, odkazují přitom na dokument „Zhodnocení jednotlivých variant z pohledu územního plánu a provozu města“, zpracovaný R. Kouckým, architektonickou kanceláří v červnu 1994 na objednávku Správy silničního fondu ČR Brno, z něhož vyplývá pro trasu, která byla nakonec do územního plánu zanesena, že „*hlavní nevýhodou je to, že silnice mine město, aniž by to řidiči nutně zaregistrovali. tato trasa zaručuje naprosto bezkolizní průjezd a není nic, co by nutilo řidiče*

zpomalit jízdu....". Vše tedy naznačuje tomu, že tato varianta je navržena pro zcela hladký průjezd mimo město a pouze ti, kteří budou vysloveně chtít, mohou do města na třech místech odbočit. Tvrzení o tom, že změna ÚP bude mít příznivý vliv na ekonomický potenciál obce je značně zkreslující Navrhovatelé se domnívají, že pokud měli zastupitelé města při rozhodování o schválení návrhu změny ÚP zavádějící informace, nemohli se kvalifikovaně rozhodnout a přijaté usnesení o změně ÚP je neplatné pro uvedení v omyl.

Další výhrady směřují navrhovatelé ke způsobu vypořádání jejich námitek. Navrhovatel a) namítal při veřejném projednání změny ÚP dne 15. 10. 2008 dotčení svých vlastnických práv k pozemkům, které se po přijetí změny ÚP stanou součástí koridoru přeložky silnice I/46, tj. k pozemkům p.č.1689/2, 1691/1 a 1691/2; tato námitka je zachycena v textu záznamu z veřejného projednání návrhu změny ÚP. Oba potom shodně uplatnili písemnou námitku na připravený formulář, což je zachyceno v textu záznamu – je zde uvedeno mj., že „*ing. Č. sdělil, že v případě vyplnění formulářů mohou namítající či připomínající využít pomoci pořizovatele. Převážná většina tak učinila a zástupci pořizovatele tak postupně pomohli vyplnit a konkretizovat požadované námitky či připomínky.*" Navrhovatelé nesouhlasí s takto zaznamenaným textem, neboť neodpovídá realitě. Zástupci pořizovatele rozhodně namítajícím ve formulaci jejich námitek nepomáhali. Pokud by tomu tak bylo, museli by zástupci pořizovatele upozornit namítající, že většina z nich uplatňuje námitku nikoli k projednávané věci, tj. korekci trasy koridoru, ale celé trasy přeložky silnice I/46. Navrhovatelé a s nimi i další 4 účastníci, kteří uplatnili věcně shodnou námitku, nebyli jako laici o tomto navrhovatelem poučeni. Měli být upozorněni, že v případě jimi uplatněného textu nejde o námitku a že mají uvést dotčení svých práv zamýšlenou změnou územního plánu a svůj postoj k ní, tj. již ústně vyjádřený nesouhlas s odůvodněním. Zástupci pořizovatele však přihlíželi k tomu, že 6 z 9 namítajících vlastníků dotčených pozemků uplatňovali námitku, která se netýkala změny územního plánu, aniž by je na to upozornili Navrhovatelé tudíž namítají zkreslení výsledků veřejného projednání změny ÚP. navrhují proto shodně zrušení celého opatření obecné povahy – změny č. 5 územního plánu sídelního útvaru Šternberk pro nesprávnost, nepřesnost a nezákonnost procesu, který jeho schválení předcházel.

Odpůrce v písemném vyjádření uvedl, že územní plán z roku 1996 ve smyslu ust. § 10 tehdy platného znění stavebního zákona vymezil ve svém návrhu ve funkci a uspořádání „Základní zásady organizace územní" – tj. navrhl na podkladu skenovaných katastrálních map jako vlastního mapového díla a vrstevnic území převzatých ze skenovaných odvozených map státního mapového díla 1 : 5 000 trasu obchvatu silnice I/46. Trasa obchvatu byla navržena jako liniová dopravní stavba VPS č. 201 s označením kategorie dle platných předpisů (silnice I. třídy). Toto právní vymezení určuje de facto prostorové nároky jak na vlastní těleso stavby, tak na všechny ostatní objekty, které tvoří její součást a příslušenství, jež zabezpečuje komplexní fungování stavby, jako např. odvodnění, protihluková opatření, apod. V době schválení územního plánu (12/1996) takto stanovená trasa byla i dle výkladu nadřízeného orgánu územního plánování dostatečným podkladem pro následnou další územní přípravu a realizaci, neboť nadřízený orgán tehdy nerozporoval takto vymezenou komunikaci jako veřejně prospěšnou stavbu. Teprve na základě schváleného územního plánu mohla být přeložka silnice I/46 následně dále připravována v navazující projektové přípravě. Územní plán nepředpokládá, a to ani ve

stávající právní úpravě, zpracování nad mapovým podkladem polohopisného a výškopisného zaměření v třídě přesnosti III, obvyklém a potřebném pro detailní umístění a projekci detailů dopravních staveb, proto ani směrové vymezení trasy přeložky silnice I/46 není možno brát jako podrobnou projekci do reálného území, ale jako jednu ze základních zásad organizace území – a to s vědomím určité tolerance a nepřesnosti ve vztahu k použitým, zákonem vymezeným a předpokládaným měřítkům mapových podkladů. Dle právního názoru nadřízeného orgánu v roce 2008, ve smyslu znění nového stavebního zákona, byl pořizovatel (tj. odpůrce), který je vázán názorem nadřízeného orgánu, nucen pro zajištění navazující územní přípravy té samé předmětné dopravní stavby (tedy vydání územního rozhodnutí na stavbu přeložky silnice I/46), provést změnu územního plánu, která by vyhověla v té době upravené a platné legislativní terminologii. V principu se tedy nejednalo o změnu věcnou, ale pouze o územní upřesnění veřejně prospěšné stavby č. 201 a 203 na základě v té době zpracované podrobnější dokumentace k územnímu řízení. Změna č. 5 ÚP byla tedy vynucena metodickým právním názorem nadřízeného orgánu po změnách v platné legislativě, nikoli věcnou změnou, tedy změnou věcného řešení přeložky silnice I/46. Nově se pouze stanovuje koridor, ve kterém se v realizační dokumentaci stavby tato trasa po nutných zpřesňujících korekcích v závislosti na technologii provádění a organizace výstavby může pohybovat, jak ve smyslu trvalých, tak i dočasných záborů pozemků. Fakt, že se předmětné pozemky navrhovatelů ocitly v koridoru stavby VPS 201 není důsledkem změn věcného řešení, ale pouze důsledkem zákonného a logického procesu přípravy stavby a jejího zpřesňování v procesu přípravy, které by nastalo i v případě postupu podle znění územního plánu z r. 1996 a důsledkem právního názoru nadřízeného orgánu, jak se vypořádat se situováním předmětné VPS v legislativních podmínkách stavebního zákona z r. 2006.

V bodě A1.F je oproti chápání textu navrhovateli pouze konstatováno, že korekce směrového vedení trasy přeložky se neodchyluje oproti ÚP z r. 1996 o více než 20-32 m, a to ještě platí pouze pro území volné krajiny. Tím je uvedena informace pouze o maximální odchylce upřesněné trasy vypovídající o jejím rozsahu. Účelem textové části ÚP není popisovat korekci každého dílčího úseku trasy s přesností na metry, obzvláště, když v měřítku VPS 1:5000 (v souladu s platnou legislativou) je roven 1 mm pěti běžným reálným metrům. Informace o celkové korekci trasy je v rámci měřítka výkresové části územního plánu patrna z příslušných výkresů. V místě zájmových pozemků navrhovatelů je korekce trasy do cca 15 m, není to tedy ta část s maximální odchylkou, pro kterou platí tvrzení v textu o volné krajině. Právní vymezení věcného obsahu přeložky silnice I/4+6 jako VPS 201 zůstává i ve změně č.5ÚP stejné jako v územním plánu z r. 1996.

Formulaci textu opaření obecné povahy na str. 17 je dle odpůrce nutno chápat ve smyslu celého znění opatření, tedy legislativního umožnění realizace přeložky silnice I/46, které může a nepochybně bude mít příznivý vliv na ekonomický potenciál obce. Už tím, že se uvolní plochy podél stávající silnice I. třídy procházející intenzivně zastaveným územím města s funkcemi bydlení, služeb, zdravotnických zařízení (nemocnice, psychiatrická léčebna) a občanského vybavení (školky, škola) zajistí přeložka silnice I/46 zdravější životní prostředí vnitřního území města tím, že umožní v souladu s územním plánem propojit Olomoucké a Uničovské Předměstí četnějšími dopravními spojeními. Tato spojení oživí ekonomický rozvoj v současnosti právě díky průtahu silnice I/46 městem dopravně uzavřených enkláv a umožní bezpečnější a četnější řešení

plnohodnotných městských křižovatek na stávající trase silnice I/46 na území města. Změna ÚP umožní další územní a projektovou přípravu předmětné přeložky silnice, i když z hlediska věcné náplně VPS 201 a VPS 203 zůstává změna identická s územním plánem z roku 1996, což ostatně přiznávají i sami navrhovatelé tvrzením, že *„stavba přeložky byla do územního plánu zanesena již v roce 1996 a v této oblasti oproti původnímu územnímu plánu není žádná změna“*.

Odpůrce chápe změnu ÚP jako další krok k přípravě VPS 201 po změně právní terminologie, i když z hlediska věcného vymezení VPS se nic nezměnilo. Územní plán byl schválen v roce 1996, autorem návrhu je firma Roman Koucký, architektonická kancelář Praha. Odpůrce konstatuje, že dle tvrzení navrhovatele v r. 1994 zpracovala tato kancelář posudek k variantám řešení obchvatu silnice I/46, ze kterého navrhovatel cituje (viz výše). Odpůrci takový posudek není znám, neboť žádný takový při pořizování ÚP město Šternberk neobjednávalo. Nelze tedy spekulovat, pokud navrhovatel celé originální znění posudku nedoloží, o souvislostech citace, jak věcných, tak časových. Jednotlivé varianty měly tehdy různý počet připojení na město v různých polohách a byly v rámci konceptu územního plánu dílčími studiemi prověřovány. Je pravda, že jmenovaná kancelář konečné řešení přeložky silnice I/46 do návrhu ÚP v roce 1996 zapracovala. Nepochybně tak učinila po prověření mnoha variant a po vyhodnocení všech dostupných podkladů řešení.

S tvrzením navrhovatelů ohledně vypořádání námitek odpůrce nesouhlasí.Veřejné zasedání dle jeho názoru probíhalo zcela v souladu s platnou legislativou (§ 22, § 52 stavebního zákona) a záznam z tohoto jednání odpovídá skutečnosti. Jmenovaný ing. Č. (zástupce pořizovatele) vysvětlil důvody a účel změny ÚP – dokumentace pro územní rozhodnutí na akci přeložka I/46, jež v některých částech detailního trasování nesouhlasí s koridorem VPS č 201 a 203 pro tuto akci vymezeném ve stávajícím územním plánu. Dokumentace změny ÚP tedy jen zpřesňuje tento již vymezený koridor, a to na konkrétní pozemky. Byl podán výklad zpracovatele a byly zodpovězeny dotazy. Informace o tom, že trasa přeložky již v územním plánu zahrnuta je, že vychází z nadřazené dokumentace a že návrh změny ÚP pouze upřesňuje trasování koridoru pro její umístění do jednotlivých pozemků, byla několikráte v průběhu jednání opakována.

Pořizovatel v souladu s ust. § 52 odst. 3 stavebního zákona na veřejném projednání i v oznámení o zahájení řízení o návrhu změny ÚP ze dne 25. 8. 2008, čj. 36308/2008 OS 5567/2008 Dvo, provedl poučení, že každý může uplatnit své připomínky, a to nejpozději při veřejném jednání a že vlastníci pozemků a staveb dotčených změnou mohou podle § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatnit námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dle názoru odpůrce byla poskytnuta při veřejném projednání v souladu se zásadami činnosti správních orgánů dotčeným osobám potřebná součinnost při formulaci námitek a připomínek. Pokud dotčené osoby uváděly ve svých námitkách nebo připomínkách obsahově věci i mimo předmět jednání a tyto následně zapisovaly bez dohledu pořizovatele, nebylo v jeho moci tuto formulaci již ovlivnit, mimo již opakované poučení o následcích takového postupu. Pomoc pořizovatele spočívala zejména v tom, že informoval dotčené osoby o formálních náležitostech, které je potřeba při formulaci námitek uvést. Po veřejném zasedání pořizovatel s určeným zastupitelem vyhodnotil

podané námitky a předložil je zastupitelstvu města k rozhodnutí; to rozhodlo, jak je uvedeno v odůvodnění opatření obecné povahy.

Závěrem odpůrce uvádí, že podání navrhovatelů považuje za zcela účelové, a to vzhledem k tomu, že navrhovatel a) je spoluvlastníkem rodinného domku na pozemku par.č.1689/2,1691/1,1691/2, který byl postaven bez příslušného stavebního povolení stavebního úřadu a je umístěn ve vymezeném koridoru určeném pro umístění VPS. Stavbu provedl navrhovatel s vědomím, že předmětný pozemek není určen pro výstavbu staveb k trvalému bydlení, ale jednak pro umístění VPS č. 201 a přeložky silnice I/46 a dále pro funkci zahrad. Stavební úřad MěÚ města Šternberk vede v současné době řízení o odstranění stavby uvedeného rodinného domku, když jeho vlastníci v žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 17. 8. 2010 navrhli z důvodu podání předmětného návrhu na zrušení změny ÚP, aby stavební úřad toto řízení do doby rozhodnutí NSS přerušil. Odpůrce s odkazem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení změny č. 5 ÚP sídelního útvaru Šternberk ze dne 22. 10. 2008 zamítl.

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 Šternberk ze dne 22. 10. 2008 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. Z obsahu předloženého spisového materiálu vyplývá, že výše označený akt splňuje rovněž 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. 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 navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezené části územního plánu.

Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni. 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 navrhovatelé jsou vlastníky pozemků a nemovitostí výše označených, které jsou dotčeny napadenou změnou územním plánu; namítají současně, že v důsledku jeho vydání došlo (ve vztahu k těmto nemovitostem) k zásahu do jejich vlastnického práva. Podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatelů jsou splněny, otázka důvodnosti jejich 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 – změny č. 5 ÚP 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, přitom uvedl: „ *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.*“ Jednotlivé na sebe navazující kroky uvedeného algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně v rámci rozhodování ve věcech opatření obecné povahy užívá.

Ve věci není sporná pravomoc Zastupitelstva města Šternberk 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. Navrhovatelé v tomto směru tvrdí, že nebyly řádným způsobem vypořádány jejich námitky; splnění tohoto kritéria je tedy navrhovateli zpochybňováno. Navrhovatel a) tvrdí, že namítal při veřejném projednání změny ÚP dne 15.10.2008 dotčení svých vlastnických práv k pozemkům, které se po přijetí změny ÚP stanou součástí koridoru přeložky silnice I/46, tj. k pozemkům p. č. 1689/2, 1691/1 a 1691/2; tato námitka je zachycena v textu záznamu z veřejného projednání návrhu změny ÚP . Oba potom shodně uplatnili písemnou námitku na připravený formulář, což je zachyceno v textu záznamu - je zde uvedeno mj., že *„ing. Č. sdělil, že v případě vyplnění formulářů mohou namítající či připomínající využít pomoci pořizovatele. Převážná většina tak učinila a zástupci pořizovatele tak postupně pomohli vyplnit*

a konkretizovat požadované námitky či připomínky.“ Navrhovatelé nesouhlasí s takto zaznamenaným textem, neboť neodpovídá realitě. Zástupci pořizovatele rozhodně namítajícím ve formulaci jejich námitek nepomáhali. Pokud by tomu tak bylo, museli by zástupci pořizovatele upozornit namítající, že většina z nich uplatňuje námitku nikoli k projednávané věci, tj. korekci trasy koridoru, ale celé trasy přeložky silnice I/46. Navrhovatelé a s nimi i další 4 účastníci, kteří uplatnili věcně shodnou námitku, nebyli jako laici o tomto pořizovatelem poučeni, měli být upozorněni, že v případě jimi uplatněného textu nejde o námitku a že mají uvést dotčení svých práv zamýšlenou změnou územního plánu a svůj postoj k ní, tj. již ústně vyjádřený nesouhlas s odůvodněním.

Námitky navrhovatelů stran pochybení při vypořádání jejich námitek při veřejném zasedání neshledal Nejvyšší správní soud důvodné.

Ve věci bylo nařízeno ústní jednání dne 1. 10. 2010, navrhovatel i odpůrce setrvali na svých návrzích uplatněných písemně. K návrhu navrhovatele provedl soud svědeckou výpověď svědkyně D. W., která popsala průběh veřejného zasedání a způsob vypořádání připomínek a námitek dotčených osob. Další navrhovatelem navrhované důkazy nebyly ve věci provedeny, neboť pro posouzení samotné změny č. 5 územního plánu byly irelevantní (zhodnocení variant trasy dle studie zpracované R. Kouckým).

Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že dne 5. 12. 2007 schválilo zastupitelstvo města Šternberk záměr na pořízení změny č. 5 ÚP sídelního útvaru Šternberk – záměr úpravy východního obchvatu města – přeložky silnice I/46. V platném územním plánu z roku 1996 byla tato přeložka navržena jako dopravní koridor, který je současně zařazen do veřejně prospěšných staveb. Po předložení dokumentace pro územní rozhodnutí bylo investorem – Ředitelstvím silnic a dálnic ČR zjištěno, že rozsah stavby se v některých místech do navrženého koridoru nevejde, proto byla provedena úprava navrženého koridoru dle přesného směrového vedení komunikace.

Veřejné projednání návrhu změny bylo pořizovatelem oznámeno veřejnou vyhláškou dne 25. 8. 2008 a byl stanoven termín veřejného projednání 15. 10. 2008. Do dne veřejného projednání byla dokumentace změny vystavena u pořizovatele k nahlédnutí a veřejnosti a dotčeným osobám byla dána možnost uplatnit připomínky nebo námitky. Vyhláška obsahovala v souladu s ust. § 52 odst. 3 stavebního zákona poučení o tom, že nejpozději dne 15. 10. 2008 při veřejném zasedání může každý uplatnit své připomínky; vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem změny mohou uplatnit námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva.

Ve spisovém materiálu je obsažen záznam z veřejného projednání návrhu změny č. 5 ÚP ze dne 15. 10. 2008, prezenční listina a jednotlivé písemné námitky a připomínky zde uplatněné. Záznam obsahuje podrobný průběh jednání, jednotlivé formulované dotazy veřejnosti, je řádně datován a podepsán. Z obsahu záznamu se podává, že zpracovatelem byly poskytnuty podrobné informace o vymezení koridoru, přítomným byl názorně promítnut, tito rovněž byli seznámeni s tím, že koridor je současně veřejně prospěšnou stavbou, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit a jmenovitě vyjmenoval pozemky, kterých se to týká. V záznamu je zachyceno mimo jiné, že navrhovatel a) uvedl,

že nesouhlasí s trasou přeložky, neboť tato je navržena přes jeho pozemek (parc. č. 1689/2, 1691/1 a 1691/2) a nikdo s ním o tom nejednal, dotazoval se, jak bude probíhat vyvlastňování. Navrhovateli bylo sděleno, že trasa již v územním plánu zahrnuta je a vychází z nadřazené územně plánovací dokumentace, trasa byla zvolena investorem jako nejvhodnější trasa z hlediska požadovaných parametrů technických, ekonomických a dalších. Přítomni byli, dle záznamu vyzváni k uplatnění dotazů, byli seznámeni s tím, že mohou uplatnit naposledy námitky a připomínky k této věci; v této souvislosti byly veřejnosti poskytnuty předtištěné formuláře k vyplnění připomínek nebo námitek. Přítomní byli srozuměni s tím, že v případě vyplňování formulářů mohou využít pomoci pořizovatele. Jednání bylo skončeno s tím, že vydání změny č. 5 ÚP je v samostatné působnosti zastupitelstva města, kterému bude změna spolu s vyhodnocením podaných připomínek a námitek předložena k rozhodnutí, zasedání se uskuteční dne 22. 10. 2008.

Navrhovatelé a) i b) podali shodnou námitku, které je ve spise založena. Uvádějí, že v roce 2001 byla vybrána varianta, kterou zastupitelstvo schválilo, a protože se změnily legislativní a majetkové podmínky, požadují, aby byla znovu porovnána současná varianta s vybranou variantou - podle současné legislativy – technické náročnosti – posouzení vlivu na životní prostředí, ekonomické hodnocení, hlukovou studii a další. Požadují, aby firma, která studii bude provádět, byla vybrána za účasti veřejnosti – dotčených osob. Konstatují, že navržená varianta poškozuje část území - nad nemocnicí a brání výstavbě rodinných domků.V případě realizace se jedná o nenávratnou změnu charakteru krajiny.

O námitkách navrhovatelů bylo rozhodnuto bod bodem B1.J – příloha k doplnění materiálu č.5 „Návrh na vydání změny č.5 ÚP sídelního útvaru Šternberk - obchvat“, který byl vydán s přihlédnutím k uplatněným připomínkám na veřejném jednání dne 15. 10. 2008.

O námitkách bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 172 odst. 5 správního řádu, rozhodnutí tvoří součást odůvodnění opatření obecné povahy. Námitky navrhovatelů byly zamítnuty. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách správní orgán uvedl, že změna č. 5 ÚP neřeší navržení trasy přeložky I/46; tato přeložka je již navržena v územním plánu, který schválilo zastupitelstvo města Šternberk dne 4. 12. 1996. Před schválením územního plánu byla tato trasa intenzivně prověřena a projednávána, a to s ohledem na širší vazby v území; jedná se o komunikaci nadregionálního významu, která se jeví objektivní potřebou dalšího rozvoje kraje a je nesporně v zájmu města. Trasa koridoru je zakotvena v nadřazené územně plánovací dokumentaci - Zásadách územního rozvoje Olomouckého kraje, které byly vydány dne 22. 2. 2008 zastupitelstvem Olomouckého kraje. Navržená trasa koridoru byla i předmětem posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), navržená trasa je rovněž variantou, která dle prověření v max. míře šetří nároky na území, a to vzhledem k morfologii území. Správní orgán dále poukázal na to, že předmětem změny č. 5 ÚP je pouze úprava trasy přeložky a upřesnění stávajícího koridoru na základě zpřesnění směrového a výškového vedení trasy přeložky (DUR - Dopravoprojekt Brno, a. s., 11/2006, která navazuje na studii „příprava prioritních regionálních komunikací – R 46 Olomouc-Šternberk, Šternberk – obchvat“, zpracovanou firmou Viapont Brno, 2001). Z hlediska funkčního využití území změna č. 5 ÚP neřeší změny funkčního využití území, pouze po korekci trasy přeložky silnice upravuje hranice funkcí vymezených platným územním plánem pro navazující pozemky tak, aby sledovaly koridor trasy přeložky.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatelé nikterak nebyli zkráceni na svých právech; s návrhem změny ÚP byli prokazatelným způsobem srozuměni, byla jim dána možnost uplatnit námitky stran navrhované změny, což učinili, o jejich námitkách bylo rozhodnuto a rozhodnutí bylo náležitě odůvodněno, odůvodnění má přitom oporu v podkladovém spisovém materiálu – územně plánovací dokumentaci k předmětné stavbě. Skutečnost, že jejich námitkám nebylo vyhověno, sama o sobě neznamená, že správní orgán zatížil řízení vadami, pro které by bylo lze opatření obecné povahy zrušit.

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 navrhovatelů, podle nichž změnou územního plánu spočívající ve vymezení předmětné komunikace tak, že zasahuje do pozemků a staveb navrhovatelů, byl nepřiměřeně upřednostněn veřejný zájem nad zájmem soukromým.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozhodnutí ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, *„(p)odmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou 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). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“*

Navrhovatel v návrhu především namítá, že jejich pozemky se v důsledku změny ÚP oproti územnímu plánu z r. 1996 ocitly přímo v trase přeložky silnice.

Bez ohledu na výše uvedené bylo nutné zkoumat, zda změnou územního plánu míra zásahu do vlastnického práva navrhovatelů přesáhla míru nezbytně nutnou a zda se odpůrce snažil či nikoliv uvést do souladu veřejné a soukromé zájmy při rozhodování o rozvoji území, a zda odpůrce při rozhodování o námitkách různých účastníků zachoval, respektive nezachoval princip rovnosti.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše již citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, mimo jiné konstatoval, že *„(ú)zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich*

nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden.

Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věcí rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry, neboť to je v projednávané věci již otázkou v působnosti tříčlenného senátu.

V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).

V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního

plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu."

Závěry rozšířeného senátu nepochybně dopadají rovněž na případ změny územního plánu, o kterou se jedná v nyní projednávané věci.

Nejvyšší správní soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal územní plán města Šternberk ze dne 4. 12. 1996 a změnu č. 5 územního plánu vydanou dne 22. 10. 2008, a to včetně související spisové dokumentace. Z předložených dokumentů vyplynulo, že změnou č. 5 ÚP se nevymezuje nově zastavěné území obce oproti územnímu plánu z roku 1996, nemění se ani funkční vymezení území. Pořízení změny vychází z požadavku na přípravu stavby přeložky silnice I/46 Olomouc – Opava, změna není v rozporu s územním plánem z roku 1996 a s celkovou koncepcí města. Návrh zadání změny byl zpracován v souladu s § 47 odst. 1 stavebního zákona a vyhl. MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v rozsahu přílohy č. 6. Zadání změny bylo schváleno zastupitelstvem města Šternberk 13. 2. 2008, č. usnesení 356/11. Cílem změny č. 5 ÚP je úprava trasy přeložky silnice I/46 a vymezení koridoru pro tuto upravenou trasu na základě zpřesnění směrového a výškového vedení trasy přeložky. Tato přeložka je v daném území vyznačena v nadřazené dokumentaci – v Zásadách územního rozvoje Olomouckého kraje. Požadavkem na změnu územního plánu je aktualizace trasy a vymezení koridoru VPS 201 a VPS 203 tak, aby byl územní plán podkladem pro stanovení pozemků a staveb, které lze vyvlastnit a pro které lze uplatnit předkupní právo. Změna č.5 ÚP respektuje Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje a upřesňuje dopravní koncepci tohoto dokumentu tím, že upřesňuje polohu trasy přeložky. Vzhledem k tomu, že zmiňovaná přeložka silnice jako VPS 201 a VPS 203 je součástí platného územního plánu a nadřazené územně plánovací dokumentace, navazující plochy ve svém funkčním uspořádání byly již v platném územním plánu v souladu se stavením zákonem projednány a schváleny, je funkční využití navazujících ploch dle změny č. 5 ÚP nezměněno. Změna neovlivňuje ani nemění parametry dané územním plánem pro využití okolních pozemků. Plochy dotčené změnou územního plánu jsou v současnosti využívány jako orná půda, trvalý travní porost, zahrady nebo ovocný sad. Skutečnost, že se na pozemku navrhovatele nachází stavba rodinného domku, a to přímo v trase koridoru, je zcela irelevantní, neboť tato byla postavena bez příslušného povolení. Nelze se proto v tomto směru dovolávat dotčení na právu vlastnickém k předmětné stavbě, má-li jít o právo nabyté v rozporu se zákonem.

Z předložené spisové dokumentace vyplývá, že změna č. 5 ÚP neřeší navržení trasy přeložky silnice I/46, neboť tato přeložka je navržena již v platném územním plánu ze dne 4. 12. 1996. Již tedy před schválením územního plánu byla tato trasa projednána. Trasa koridoru přeložky je zakotvena v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Nejvyšší správní soud podotýká, že se nelze v nyní vedeném řízení o změně č. 5 ÚP již zabývat námitkami stran samotné veřejně prospěšné stavby. Využití pozemků mimo jiné i navrhovatelů, které jsou dotčeny změnou územního plánu, je odůvodněno veřejným

zájmem na uspořádání dopravní situace v městě a veřejným zájmem na rozvoji města. Územní plán z roku 1996 vymezil „Základní zásady organizace územní“, trasa obchvatu byla navržena jako liniová dopravní stavba VPS č. 201 s označením kategorie dle platných předpisů (silnice I. třídy). Toto právní vymezení určuje de facto prostorové nároky jak na vlastní těleso stavby , tak na všechny ostatní objekty, které tvoří její součást a příslušenství, jež zabezpečuje komplexní fungování stavby, jako např. odvodnění, protihluková opatření, apod. Teprve na základě schváleného územního plánu mohla být přeložka silnice I/46 následně dále připravována v navazující projektové přípravě. Územní plán nepředpokládá, a ani to není vždy zcela možné, zcela přesné a podrobné umístění a projekci detailů dopravních staveb, proto ani směrové vymezení trasy přeložky silnice I/46 není možno brát jako podrobnou projekci do reálného území, ale jako jednu ze základních zásad organizace území – a to s vědomím určité tolerance a nepřesnosti ve vztahu k použitým, zákonem vymezeným a předpokládaným měřítkům mapových podkladů. V případě změny č. 5 ÚP se nejednalo o změnu věcnou, ale pouze o územní upřesnění veřejně prospěšné stavby č. 201 a 203 na základě v té době zpracované podrobnější dokumentace k územnímu řízení. Nově se pouze stanovuje koridor, ve kterém se v realizační dokumentaci stavby tato trasa po nutných zpřesňujících korekcích v závislosti na technologii provádění a organizace výstavby může pohybovat, jak ve smyslu trvalých, tak i dočasných záborů pozemků. Pozemky navrhovatelů se tak ocitly v koridoru stavby VPS 201 nikoli důsledkem změn věcného řešení, ale pouze důsledkem procesu přípravy stavby a jejího zpřesňování v procesu přípravy, které by nastalo i v případě postupu podle znění územního plánu z r. 1996. Celková korekce trasy je v rámci měřítka výkresové části územního plánu patrna z příslušných výkresů. V místě pozemků navrhovatelů je korekce trasy do cca 15 m, není to tedy ta část s maximální odchylkou, pro kterou platí tvrzení v textu o volné krajině. Právní vymezení věcného obsahu přeložky silnice I/4+6 jako VPS 201 zůstává i ve změně č.5 ÚP stejné jako v územním plánu z r. 1996.

V daném případě má Nejvyšší správní soud za to, že byly splněny podmínky pro zásah územního plánu do vlastnických práv navrhovatelů. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů byl tedy učiněn z důvodů veřejných, městu a jeho obyvatelům prospěšných a opírá se o zákonné cíle. Zásah není diskriminační a nejedná se o libovůli. Zásah byl učiněn v nezbytné míře pro splnění vytčených cílů.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání opatření obecné povahy – Změny č. 5 územního plánu města Šternberka ze dne 22. 10. 2008 z důvodů uvedených v návrhu dospěl k závěru, že návrh není důvodný, a proto ho zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 101d odst. 5 s. ř. s.

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

V Brně dne 1. října 2010

č. j. 5 Ao 5/2010 - 77

JUDr. Lenka Matyášová

předsedkyně senátu