ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **J. Š.**, proti odpůrci: **Královéhradecký kraj,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko - náchodsko, schváleného zastupitelstvem Královéhradeckého kraje dne 14. 10. 2004, a na zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há, o námitce,

takto:

I. Návrh na zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há, o námitce k územnímu plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, **se odmítá.**

II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko - náchodsko, schváleného zastupitelstvem Královéhradeckého kraje dne 14. 10. 2004, **se** v části vymezení přeložky silnice I/14 Nové Město nad Metují (katastrální území Krčín, Nové Město nad Metují, Vrchoviny, Šonov u Nového Města nad Metují), **zamítá.**

III. Ve zbytku **se** návrh **odmítá.**

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

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

[1.] Navrhovatel se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 25. 5. 2011 domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku

Trutnovsko – náchodsko, schváleného zastupitelstvem Královéhradeckého kraje dne 14. 10. 2004, a to koridoru D3 Přeložka, silnice I/14 Nové město nad Metují. Závazná část tohoto územního plánu byla publikována v obecně závazné vyhlášce Královéhradeckého kraje č. 6/2004 Věstníku právních předpisů Královéhradeckého kraje.

[2.] Protože v petitu návrhu požadoval navrhovatel zrušení celého územního plánu, nicméně jeho obsah brojí proti zmíněné přeložce silnice I/14, vyzval jej soud k upřesnění návrhu. K dotazu soudu navrhovatel dne 31. 5. 2011 sdělil, že navrhuje zrušení celého tohoto územního plánu; to potvrdil rovněž v průběhu jednání před soudem. Současně zopakoval, že požaduje rovněž zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há, o námitce k územnímu plánu velkého územního celku (dále též „VÚC“) Trutnovsko – náchodsko.

[3.] Svoji aktivní legitimaci dovozuje navrhovatel z toho, že je vlastníkem nemovitostí v území, na které se vztahuje předmětný územní plán. Koridor nadmístního významu D3 mu prý v rozporu se zákonem znemožňuje určité užívání, resp. zhodnocení jeho majetku. Konkrétně uvádí, že vlastní nemovitosti p. č. 784/1, 784/3 a 879/1 v k. ú. Vrchoviny, po kterých je veden nadmístní koridor D3 pro dopravu a v něm veřejně prospěšná stavba „Přeložka silnice I/14 Nové Město nad Metují“. Dalšími dotčenými nemovitostmi jsou pozemkové parcely zapsané na LV č. 224 a 31 u katastrálního úřadu v Náchodě, které plánovaný koridor odděluje, přičemž v současnosti tyto nemovitosti představují racionální hospodářský zemědělský komplex.

[4.] Navrhovatel po celý proces přijímání územního plánu vystupoval aktivně a podával písemné připomínky a námitky. Plánovaný koridor považuje za přímou hrozbu vyvlastnění a navíc mu znemožní aktivní způsob hospodaření za racionálních podmínek. Největší zásah do svých práv však spatřuje v umístění silniční komunikace „Přeložka silnice I/14 Nové Město nad Metují“, která má být do terénu zaříznuta takovým způsobem, že mu to znemožní obsluhovat jeho nemovitosti. Tyto nemovitosti budou znehodnoceny a dojezdová vzdálenost k nim se zvýší o 1 km, což znamená vyšší ekonomickou náročnost. Navíc, navrhovatel a nositelé věcného břemene používají i takovou zemědělskou techniku, která nesmí být na veřejných komunikacích využívána.

[5.] Navrhovatel tvrdí, že plánovaný koridor je v rozporu se zákonem na ochranu zemědělského půdního fondu. Jeho nemovitosti totiž budou dotčeny hlukem z provozu silnice nového typu I/14, a to v takové míře, že budou překračovány maximální hygienické limity hluku ve smyslu ustanovení § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

[6.] Navrhovatel se rovněž domnívá, že v souvislosti se zářezem stavby budou provedeny trhací práce, čímž dojde ke znehodnocení spodního zdroje vody, kterým je studna na p. č. 48/1 v k. ú. Vrchoviny pro dva rodinné domy. Očekávat lze též zasolení okolních pozemků pocházející ze zimní údržby.

[7.] Navrhovatel má za to, že skutečným účelem koridoru je oddělení stávajících vlastníků nemovitostí přeložkou silnice I/14 a následné využití takto oddělených pozemků ke komerčním účelům a ke spekulativnímu zhodnocení, a to s argumentací vytěsnění tranzitní dopravy z historického centra.

[8.] Kromě hmotněprávního zásahu do práv navrhovatele došlo údajně i k pochybením procesním:

- Městský úřad Nové Město nad Metují závadným způsobem vyvěsil veřejnou vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. 12. 1999.

- Městský úřad Nové Město nad Metují závadným způsobem vyvěsil veřejnou vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 12. 1999.

- Ministerstvo pro místní rozvoj chybně zamítlo námitku navrhovatele, kterou obdrželo dne 14. 2. 2000.

- Ministerstvo pro místní rozvoj se závadným způsobem vypořádalo s písemností Okresního úřadu v Náchodě ze dne 31. 1. 2000, č. j. 1049/2000/KP. Za daných okolností mělo napadené vyhlášky stáhnout a vyvěsit je znovu a řádně.

- Chybně se Krajský úřad Královéhradeckého kraje vypořádal s námitkami navrhovatele ze dne 2. 9. 2001. Tvrdí, že nelze odůvodnit závadnost vyvěšování předmětných vyhlášek tím, že se vrátily jako potvrzené. Dále uvádí, že oznámení rozhodnutí o námitkách ze dne 8. 11. 2004 trpí naprostou zmatečností a vnitřním rozporem ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon 1976“). Pokud totiž navrhovatel zpochybnil řádné vyvěšení vyhlášky č. j. RR/196/2001/Há ze dne 25. 6. 2001, znamená to, že nebyla vůbec doručena.

- Pochybení spatřuje navrhovatel též v tom, že z písemnosti krajského úřadu ze dne 8. 11. 2004 plyne, že řešení předmětné přeložky silnice bylo převzato ze závazné části územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují z roku 1996. Z toho dovozuje, že Nové Město nad Metují protizákonně vymezilo ve svém územním plánu plochu nadmístního významu v roce 1996, kdy ještě nebyl schválen plán velkého územního celku a nebyly schváleny ani zásady územního rozvoje.

[9.] Ze všech uvedených důvodů navrhovatel požaduje zrušení celého územního plánu velkého územního celku Trutnovsko - náchodsko a také rozhodnutí o námitce ze dne 8. 11. 2004 zn. 27541/RR/2004/Há.

II. Vyjádření odpůrce

[10.] Odpůrce s návrhem nesouhlasí a popírá, že by napadeným územním plánem došlo k zásahu do subjektivních práv navrhovatele. Pokud totiž je toto dotčení spatřováno v oddělení pozemků navrhovatele „zářezem cca 6-8 metrů hlubokým“, nelze sice vyloučit, že skutečně pozemky navrhovatele dotčeny budou, nicméně ze stávajícího řešení neplyne, do jaké míry a jak konkrétně k tomuto dotčení dojde. Úkolem územního plánu velkého územního celku je totiž zejména vymezení významných rozvojových ploch, hlavních koridorů dopravy a technické infrastruktury. Grafická část byla zpracována v měřítku 1:50 000 a tvrzení o konkrétních dopadech na pozemky navrhovatele neplynou ani z jeho textové části.

[11.] Odpůrce nezpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatele, nicméně nesouhlasí s tím, že by docházelo k závadnému vyvěšování veřejných vyhlášek a v tomto směru odkazuje na spisový materiál.

[12.] Vyhláškou pořizovatele - Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. 12. 1999, č. j. RPHK/802/99, bylo oznámeno veřejné projednání konceptu vyššího územního celku. Byla zveřejněna od 22. 12. 1999 do 28. 1. 2000 a vyplývalo z ní, že je vystavena

k veřejnému nahlédnutí, konkrétně na Okresních úřadech v Trutnově a Náchodě a na regionálním pracovišti pořizovatele v Hradci Králové. Je z ní rovněž patrno, že byla zaslána dotčeným orgánům a obcím s uvedením možnosti podávat stanoviska, námitky či připomínky. Nad rámec požadavků stanovených stavebním zákonem 1976 pořizovatel uskutečnil veřejná projednání, a to na třech místech (Trutnov, Náchod a Praha). Pokud se pak jedná o zveřejnění vyhlášek na městských a obecních úřadech, bylo povinností pořizovatele vyhlášku příslušným úřadům pouze zaslat, přičemž ze zákona ani z jiného právního předpisu neplynula povinnost zveřejnit projednání konceptu řešení územního plánu vyššího územního celku na úředních deskách všech obcí. Tuto povinnost nelze dovodit ani z ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

[13.] Odpůrce rovněž tvrdí, že pořizovatel oznámil vyhláškou ze dne 20. 12. 1999, č. j. RPHK/931/99, projednání této koncepce v zákonem stanovené lhůtě. Projednání bylo uskutečněno jednotlivě, a to opět na okresních úřadech v Trutnově, Náchodě a na Ministerstvu pro místní rozvoj v Praze. Veřejná vyhláška byla zaslána stejnému okruhu adresátů jako tomu bylo v případě vyhlášky předchozí; nadto bylo zpracováno tiskové sdělení pro ČTK, poskytnuté redakcím okresního a krajského tisku.

[14.] Pokud jde o zveřejnění návrhu územního plánu VÚC, obdobně postupoval i Krajský úřad Královéhradeckého kraje, který se stal od 1. 1. 2001 pořizovatelem namísto Ministerstva pro místní rozvoj. Z vyhlášky č. j. RR/196/2001/Há oznámené dne 25. 6. 2001 v souladu s ustanovením § 22 stavebního zákona 1976 plyne, že bylo umožněno podávání námitek; navíc byla tato vyhláška vystavena k veřejnému nahlédnutí na okresních úřadech v Trutnově a Náchodě a byla rovněž umístěna na internetových stránkách Královéhradeckého kraje. Rovněž v tomto případě byly všechny dotčené obecní, městské a okresní úřady požádány o vyvěšení vyhlášky na úřední desce, případně o jinou formu zveřejnění.

[15.] Odpůrce proto nesouhlasí s tvrzením, že by došlo k procesněprávnímu krácení práv navrhovatele. Jak totiž plyne z podkladových materiálů, navrhovatel svoje námitky podal a tyto byly zamítnuty (viz dopisy ze dne 6. 12. 2000, č. j. RPHK/268/2000, a ze dne 8. 11. 2004, č. j. 27541/RR/2004/Há). Ve vztahu k údajnému nezveřejnění vyhlášek Městským úřadem Nové Město nad Metují odpůrce uvádí, že pokaždé mu byly vráceny s potvrzením o vyvěšení a sejmutí. Navíc, stavbu přeložky silnice I/14 přejal pořizovatel ze závazné části územního plánu Nového Města nad Metují z roku 1996 s tím, že toto řešení bylo odsouhlaseno všemi dotčenými orgány.

[16.] Konečně k argumentaci týkající se dotčení vlastnických práv navrhovatele odpůrce uvádí, že jeho obavy vnímá, nicméně tato věc je řešitelná v rámci podrobnější projektové přípravy ze strany investora stavby (Ministerstvo dopravy, resp. Ředitelství silnic a dálnic). Z pohledu odpůrce nebylo možno se v této fázi zabývat natolik detailním řešením, jak požadoval navrhovatel. Za podstatné považuje, že s orgány hájícími zájmy na úseku např. ochrany přírody, zemědělského půdního fondu, hygieny atp. byla uzavřena písemná dohoda o konečném znění územního plánu VÚC. Není proto důvodná ani námitka týkající se údajného rozporu se zákonem na ochranu zemědělského půdního fondu a s hlukovými normami.

[17.] Nezákonnost nelze dovodit ani z toho, že došlo k převzetí navrhovaného řešení silnice I/14 z Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují, jelikož se jedná o

stavbu nadmístního významu. V daném případě totiž bylo postupováno podle stavebního zákona z roku 1976 a nikoliv podle ustanovení § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon 2006"). Z ustanovení § 9 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 přitom neplyne, že by musel být vždy záměr předmětem řešení územního plánu VÚC. Rovněž žádný právní předpis nestanoví povinnost zpracovat alternativy či varianty řešení dopravy.

[18.] Odpůrce navrhuje podaný návrh zamítnout jako nedůvodný.

III. Replika navrhovatele

[19.] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce ze dne 15. 6. 2011 nejprve popisuje postup při projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a konkrétně tvrdí, že koncept územního plánu VÚC Trutnovsko – náchodsko vůbec nezohlednil varianty řešení, a to v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Alternativa přeložky silnice I/14 nebyla řádně vyhodnocena z hlediska jejího opodstatnění, ekonomické náročnosti, vhodnosti a efektivnosti návratnosti a v tomto směru nebylo předloženo odpovídající zadání.

[20.] Navrhovatel dále zpochybňuje dokumentaci o hodnocení vlivů na životní prostředí s datem březen 1996, neboť je nejasné, jak byla o tomto posouzení informována veřejnost a dotčení vlastníci. Navíc, stanovisko EIA vydané 24. 3. 1997 bylo v době přijímání napadeného územního plánu „propadlé".

[21.] Navrhovatel upozorňuje na významnou rozvojovou plochu lidských zdrojů označenou jako S2, která kopíruje jeho pozemky. Má za to, že je tímto způsobem zasahováno do jeho práv, jelikož budou nepochybně vyvíjeny tlaky na provozovatele zemědělské a lesní výroby, aby omezoval imise (např. pálení klestu, pastevní činnost hospodářských zvířat atp.). Lze rovněž očekávat, že dojde k poškozování lesních porostů mládeží jdoucí za dobrodružstvím, sebereflexí a nerozvážností, ke zřizování bud a přístřešků a lesních bunkrů.

IV. Reakce odpůrce

[22.] Odpůrce svoje původní vyjádření doplnil dne 17. 6. 2011 a v tomto doplnění především poukázal na skutečnost, že předmětný územní plán je platný již sedm let a na jeho základě vzniklo bezpočet právních vztahů. Jeho zrušením by tak došlo k nežádoucí akcentaci práv navrhovatele před právní jistotou bezpočtu dalších osob. Proto se odpůrce domnívá, že pokud by soud návrh shledal důvodným, je namístě přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu v řízení, zahájeném na návrh podaný Nejvyšším správním soudem dne 17. 6. 2010 ve věci vedené pod sp. zn. 1 Ao 1/2010.

[23.] K otázce proporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatele odpůrce uvádí, že záměr stavby komunikace přibližně v místech přeložky I/14 je v rámci územního plánování zpracováván již od roku 1830 a závaznou součástí územně plánovacích nástrojů (tzv. celostátního silničního plánu) již od roku 1936. Dne 21. 8. 1969 schválila Rada ONV v Náchodě změnu vedení přeložky do současné lokalizace. Napadené opatření obecné povahy tedy neznamená zvýšení zásahu do vlastnického práva navrhovatele a navrhovatel

o plánované trasaci přeložky I/14 věděl již v době, kdy mu byly dotčené nemovitosti v rámci restitučních řízení vráceny. Proto nelze předpokládat, že by právě schválení tohoto opatření obecné povahy vedlo ke snížení cen dotčených nemovitostí a tím i k zásahu je jeho vlastnických práv.

[24.] Odpůrce tvrdí, že se v procesu schvalování a následně v územním řízení snažil minimalizovat dopad územního plánu na navrhovatele zejména tím, že mu navrhoval nadstandardní řešení omezení jeho vlastnických práv, což však navrhovatel odmítal. Spíše se tak mohlo zdát, že navrhovatelovy pohnutky jsou obstrukčního charakteru a že nemá zájem na skutečném vyřešení situace tak, aby se při výstavbě přeložky minimalizovaly dopady do jeho vlastnických práv.

V. Průběh ústního jednání

[25.] Při ústním jednání, konaném dne 20. 6. 2011, účastníci řízení setrvali na obsahu svých podání. Navrhovatel tak opakovaně namítl, že napadeným územním plánem došlo k porušení jeho práv, zejména vlastnického práva a práva svobodně podnikat. Poukázal především na horší dopravní obslužnost svých zemědělských pozemků, kterou způsobí plánovaná přeložka silnice I/14. Vyjádřil se rovněž k jednotlivým způsobům technického řešení přístupu na jeho pozemky (např. most, mimoúrovňové varianty řešení, sjezdy ze silnice), které však považuje za neproveditelné anebo nevyhovující.

[26.] Odpůrce naopak s návrhem nesouhlasil a zdůraznil, že námitky uplatněné navrhovatelem ve skutečnosti směřují proti konkrétnímu technickému provedení plánované stavby a nikoliv proti samotnému územnímu plánu. Informoval rovněž o sdělení Ředitelství silnic a dálnic, podle něhož bylo do navazující dokumentace investováno již téměř 6,5 mil. Kč.

VI. Posouzení splnění podmínek řízení

[27.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením toho, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Pouze v tomto případě totiž může přistoupit k posouzení důvodnosti podaného návrhu. Těmito podmínkami jsou v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) existence předmětu řízení – opatření obecné povahy, dále aktivní legitimace navrhovatele a také formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

VI.a) Návrh na zrušení rozhodnutí o námitce ze dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há

[28.] Soud předně konstatuje, že kromě návrhu na zrušení předmětného územního plánu navrhovatel požaduje rovněž zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há, o námitce navrhovatele k územnímu plánu VÚC Trutnovsko – náchodsko. Obsahem tohoto rozhodnutí bylo konstatování, že zmíněná přeložka silnice I/14 byla řešena již v závazné části územního plánu Nového Města nad Metují z roku 1996 jako veřejně prospěšná stavba a územní plán VÚC Trutnovsko – náchodsko toto řešení pouze přejímá; vyslovily s ním rovněž souhlas všechny dotčené orgány státní správy. Veřejné vyhlášky č. j. RPHK/802/99,

RPHK/931/99 a RR/196/2001/Há byly pořizovateli vráceny s potvrzením o jejich zveřejnění v zákonem stanovené lhůtě.

[29.] K tomu je třeba uvést, že podle dosavadní judikatury rozhodnutí o námitce je považováno za správní rozhodnutí, přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz např. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, veškerá judikatura NSS je dostupná na www.nssoud.cz), přičemž v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, Nejvyšší správní soud připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, *dle konkrétních okolností věci*, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. *Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy*. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách však není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jak dovodil rozšířený senát tohoto soudu (usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS), i pokud navrhovatel v tomto typu řízení neuplatnil námitky či připomínky, nezbavuje jej tato procesní pasivita bez dalšího práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[30.] V nyní projednávané věci navrhovatel tuto námitku podal, nicméně rozhodnutí o ní učinil i předmětem řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Takový postup je však nepřípustný, protože řízení o návrhu na zrušení obecné povahy je řízení samostatné a nezaměnitelné s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, k němuž by byl příslušný krajský a nikoliv Nejvyšší správní soud; ostatně ve shodě s citovaným právním názorem obsaženým v rozsudku č. j. 2 Ao 2/2008 - 62 k zásahu do právní sféry navrhovatele v daném případě nemohlo dojít již samotným rozhodnutím o námitce, nýbrž teprve územním plánem, ve kterém se výsledek dílčího řízení o námitce projevil. Navíc, na rozdíl od řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kde zákon nestanoví žádnou lhůtu, lze správní rozhodnutí napadnout v kogentní zákonné lhůtě dvou měsíců (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), což v daném případě zcela zjevně nebylo dodrženo, když předmětné rozhodnutí o námitce obdržel navrhovatel dne 11. 11. 2004 a návrh na jeho zrušení byl podán osobně teprve dne 25. 5. 2011.

[31.] Proto soud konstatuje, že návrh na zrušení rozhodnutí o námitce ze dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há, je nepřípustný a proto jej odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

VI.b) Návrh na zrušení územního plánu VÚC Trutnovsko - náchodsko

[32.] Pokud jde o posouzení, zda napadený územní plán vyššího územního celku Trutnovsko - náchodsko je opatřením obecné povahy, zde sluší především poukázat na ustanovení § 43 odst. 4 *in fine* stavebního zákona 2006, dle kterého se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. V nyní projednávaném případě se sice jedná o územní plán schválený podle stavebního zákona 1976, nicméně jak plyne z ustálené judikatury zdejšího soudu (viz např. rozsudek ze dne 18. 7. 2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006) a akceptované rovněž Ústavním soudem (nález Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008, 198/51 SbNU str. 409 a násl.), za opatření obecné povahy je s ohledem na jejich

materiální pojetí nutno chápat rovněž územní plány přijímané podle stavebního zákona 1976.

[33.] Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnost, zabýval se Nejvyšší správní soud dále posouzením, zda toto opatření bylo řádně publikováno. Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že usnesením zastupitelstva Královéhradeckého kraje ze dne 14. 10. 2004 č. 32/1170/2004 byl schválen územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko a obecně závazná vyhláška, kterou se vymezuje závazná část územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko. Současně byla zamítnuta námitka J. Š., vznesená proti návrhu řešení přeložky silnice I/14 v Novém Městě nad Metují a proti způsobu zveřejnění veřejné vyhlášky č. j. RR/196/2001, Městským úřadem v Novém Městě nad Metují, kterou bylo oznámeno projednávání návrhu. Závazná část předmětného územního plánu byla následně vyhlášena ve formě obecně závazné vyhlášky Královéhradeckého kraje, publikované pod č. 6/2004 Věstníku právních předpisů Královéhradeckého kraje. Z popsaných skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy byly v daném případě splněny, což ostatně nerozporuje ani navrhovatel. Lze tak učinit dílčí závěr, že podaný návrh skutečně směřuje proti platnému a účinnému opatření obecné povahy.

[34.] Co se týká aktivní procesní legitimace navrhovatele, ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. K tomu soud uvedl, že *„splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009).

[35.] V projednávané věci má soud za to, že aktivní procesní legitimace navrhovatele není sporná (a nikterak ji nezpochybňuje ani odpůrce), jelikož břemeno tvrzení zkrácení na svých právech je navrhovatelem splněno předestřenou argumentací vedenou v tom smyslu, že v důsledku vydaného územního plánu dojde k dotčení jeho vlastnického práva a namítá rovněž řadu pochybení procesní povahy. Není sporu ani v tom směru, že navrhovatel je vlastníkem řady pozemků, kterých se napadený územní plán přímo dotýká. V tomto směru proto není návrh – ve vztahu k dotčeným pozemkům - podán osobou zjevně neoprávněnou.

[36.] Soud dále konstatuje, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je značně specifické. Na tuto skutečnost poukázal již dříve Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006, kde uvedl, že *„řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je řízením značně specifickým též tím, že v něm není dána žádná lhůta pro podání tohoto návrhu. Soud, jehož úkolem je při nalézání práva vždy hledat určitou rovnováhu mezi jednotlivými existujícími zájmy, tak na straně jedné vnímá legislativně předurčenou velkou otevřenost tohoto typu řízení; na straně druhé však nemůže přehlížet ani jasně artikulovaný zájem na alespoň určité míře právní jistoty. Situace, kdy by soud připustil aktivní procesní legitimaci na základě pouze tvrzeného dotčení navrhovatele na jeho subjektivně veřejných právech, a to v kombinaci s širokou mírou ex lege vymezeného soudního přezkumu*

opatření obecné povahy, by v konečném důsledku mohla vyvolávat obtížně řešitelné stavy značné právní nejistoty. V případě územního plánu by tak např. mohl být podán návrh na jeho zrušení i v řádu několika let od jeho vydání, přičemž návrhem založeným toliko na tvrzení porušení zcela iluzorních práv navrhovatele by musel být tento územní plán zrušen třeba i jen z toho důvodu, že při jeho projednání a schvalování nebyl dodržen zákonem stanovený postup a práva účastníků tohoto řízení, ačkoli žádný ze skutečně dotčených subjektů tento postup nikterak nezpochybnil a ani na tomto zpochybnění nemá žádný reálný a legitimní zájem, takže ke zrušení tohoto správního aktu by došlo – v konečném důsledku – ve zjevném rozporu se zájmy účastníků řízení. Takové řešení by bylo nespravedlivé a porušující (...) princip vyvažování práv".

[37.] Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený. O takový případ se však v projednávané věci nejedná, neboť navrhovatel je vlastníkem pozemků dotčených napadeným územním plánem a namítá, že v důsledku vydání tohoto aktu bylo (mimo jiné) zasaženo do jeho vlastnického práva. Posouzení důvodnosti těchto tvrzení musí proběhnout již v rovině meritorního rozhodování a Nejvyšší správní soud proto z hlediska dosud posuzovaných podmínek řízení neshledal důvod, pro který by návrh neměl být projednán věcně.

[38.] Jak nicméně plyne z obsahu podaného návrhu i z jeho dodatečně konkretizovaného petitu a také z argumentace navrhovatele předestřené v průběhu jednání před soudem, navrhovatel sice napadá celý územní plán, nicméně tvrdí dotčení svých hmotných práv toliko ve vztahu k té jeho části, která se týká části koridoru D3 - Přeložka, silnice I/14 Nové město nad Metují. Ve zbytku toto dotčení nikterak netvrdí a nedokládá a soud proto musel tuto část návrhu ve shodě se svojí dříve citovanou judikaturou odmítnout pro chybějící aktivní legitimaci navrhovatele [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

VII. Věcné posouzení návrhu

[39.] Z hlediska posouzení důvodnosti projednatelné části podaného návrhu soud, ve shodě se svojí ustálenou judikaturou, vycházel z tzv. pětiprvkového algoritmu soudního přezkumu (poprvé jej použil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, in: č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z výše již citovaného ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a takto proto přistoupil i k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy. Postupně se tak zabýval (1.) pravomocí správního orgánu vydat opatření obecné povahy, (2.) dodržením působnosti správního orgánu, (3.) přezkumem zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy, (4.) obsahem opatření obecné povahy z hlediska rozporu s hmotným právem a konečně (5.) přezkumem obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

VII.a) Existence pravomoci a působnosti správního orgánu

[40.] V prvé řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou *pravomoc* vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu postačuje odkázat na ustanovení § 26 odst. 1 stavebního zákona 1976, podle něhož schvaluje územní plány velkých územních celků pro svá území kraj. Podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. e) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) je zastupitelstvu vyhrazeno schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje a vyhlašovat její závazné části obecně závaznou vyhláškou kraje. Je tak bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem učiněna spornou. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvém kroku algoritmu přezkumu uspělo.

[41.] Obdobné lze konstatovat k druhému kroku přezkumu, tzn. k otázce dodržení *působnosti* při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci). K tomu postačuje uvést, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatel předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnil.

VII.b) Zákonnost procesu přijímání územního plánu

[42.] Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno *v souladu se zákonem stanoveným postupem*. Právě tímto směrem jsou orientovány některé námitky navrhovatele a je proto nutno je pečlivě zvážit.

[43.] První z uplatněných námitek brojí proti údajně chybnému vyvěšení veřejné vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. 12. 1999, č. j. RPHK/802/99, kterou se oznamuje projednání konceptu územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, a veřejné vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 12. 1999, č. j. RPHK/931/99, kterou se oznamuje projednání konceptu územního plánu velkého územního celku Trutnovsko - náchodsko na životní prostředí Městským úřadem Nové Město nad Metují. Jak nicméně plyne z předložené dokumentace, citovaná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Nového Města nad Metují v době od 22. 12. 1999 do 26. 1. 2000; ve druhém případě došlo k vyvěšení v době od 11. 1. 2000 do 22. 2. 2000. Obsahem obou vyhlášek byla zejména informace o termínu veřejného projednání konceptů a adresa, na kterou je možno posílat stanoviska, připomínky a námitky.

[44.] Jak bylo v daném případě zjištěno (a stejný závěr plyne rovněž z přípisu navrhovatele ze dne 26. 1. 2000), k vyvěšení obou vyhlášek na úřední desku došlo, nicméně tato deska se nacházela v budově stavebního odboru Na Zadomí. Na ostatních obvyklých místech (lékárna u Rychty a v městské knihovně) byly vyvěšeny pouze informační lístky oznamující vyvěšení jedné z těchto vyhlášek. Jakkoliv soud nepovažuje takovýto způsob informování za optimální, jelikož úřední deska by měla být veřejnosti přístupná nepřetržitě (viz ustanovení § 26 odst. 1 správního řádu z roku 2004; nicméně tehdy platný správní řád z roku 1967 tuto povinnost výslovně nestanovil), nesvědčí poznatky získané ze spisu o důvodnosti této námitky navrhovatele. Zejména též proto, že sám navrhovatel proti oběma citovaným konceptům uplatnil dne 14. a 22. 2. 2000 písemně připomínky, z nichž je dostatečně patrno, že s oběma koncepty byl dostatečně podrobně seznámen a že mu tedy nebylo nikterak znemožněno do nich nahlédnout.

[45.] Pokud navrhovatel uvádí, že se Ministerstvo pro místní rozvoj závadným způsobem vypořádalo s písemností Okresního úřadu v Náchodě ze dne 31. 1. 2000, č. j. 1049/2000/KP, uvádí soud, že obsahem této písemnosti je odpověď na petici podanou navrhovatelem a brojící proti způsobu oznamování veřejných vyhlášek. Okresní úřad zde dospěl k závěru, že mu není známo, že by navrhovatelem popsaný způsob oznámení veřejných vyhlášek byl protiprávní, resp. že by dokonce tyto vyhlášky byly z důvodu vadného zveřejnění neúčinné; nicméně informoval navrhovatele o tom, že se připravuje instalace nové úřední desky na místě přístupném veřejnosti nepřetržitě. Tato odpověď okresního úřadu byla zaslána ministerstvu toliko pro informaci a nejednalo se proto o žádný případ správního řízení, kdy by bylo lze od ministerstva ze zákona očekávat či požadovat nějaké rozhodnutí či jiný správní úkon.

[46.] Dále navrhovatel (toliko) upozorňuje, že Ministerstvo pro místní rozvoj zamítlo jeho námitku, kterou obdrželo dne 14. 2. 2000. K tomu soud konstatuje, že tomu tak skutečně bylo. Obsahem nevyhovění námitce navrhovatele bylo konstatování, že přeložka silnice I/14 je řešena v závazné části územního plánu Nového Města nad Metují jako veřejně prospěšná stavba a územní plán VÚC toto řešení pouze přejímá. Z obsahu návrhu nicméně neplyne, v čem vůbec spatřuje navrhovatel nezákonnost postupu ministerstva při rozhodování o této jeho námitce. Je tak zřejmé, že tento bod není způsobilý věcného projednání.

[47.] Navrhovatel zpochybňuje rovněž způsob vyřízení jeho námitek ze dne 2. 9. 2001 rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 11. 2001, zn. 27541/RR/2004/Há. Z obsahu tohoto rozhodnutí plyne, že navrhovatel brojil proti způsobu vyvěšení vyhlášek Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. 12. 1999, č. j. RPHK/802/99, a ze dne 20. 12. 1999, č. j. RPHK/931/99, a citovaným rozhodnutím mu bylo sděleno, že v obou případech byly vyhlášky pořizovateli vráceny s potvrzením o zveřejnění v zákonné lhůtě. K tomu soud uvádí, že tato námitka navrhovatele není důvodná, jak vyložil již shora. Na tomto místě proto postačuje zopakovat, že o dostatečném zveřejnění předmětných vyhlášek svědčí též skutečnost, že navrhovatel proti nim uplatnil dne 14. a 22. 2. 2000 písemně připomínky, z nichž je patrná jejich podrobná znalost. Jakkoliv tedy je třeba navrhovateli přisvědčit v tom směru, že Nové Město nad Metují nemělo v rozhodné době nepřetržitě přístupnou úřední desku, což představuje určitý nedostatek z hlediska záruk větší komfortnosti přístupu veřejnosti, nejedná se o vadu takové intenzity, aby zpochybnila zákonnost celého územního plánu. Podstatné totiž je, že obsahem citovaných vyhlášek byly koncepty územně plánovací dokumentace, s nimiž bylo možno se dostatečně podrobně seznámit, což názorně prokazuje právě i případ samotného navrhovatele. Nelze ostatně odhlédnout ani od skutečnosti, že se jednalo toliko o jeden z úkonů v celém procesu pořizování územně plánovací dokumentace, přičemž ke zrušení výsledného územního plánu by mohl soud přistoupit teprve tehdy, pakliže by zjistil procesní povahy zásadní povahy, což však jednoznačně nemohl být tento případ.

[48.] Navrhovatel rovněž uvádí, že oznámení rozhodnutí o námitkách ze dne 8. 11. 2004 trpí naprostou zmatečností a vnitřním rozporem ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 stavebního zákona 1976. Pokud totiž navrhovatel zpochybnil řádné vyvěšení vyhlášky č. j. RR/196/2001/Há ze dne 25. 6. 2001, kterou se oznamuje vystavení návrhu územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, znamená to, že nebyla vůbec doručena.

[49.] K tomu soud uvádí, že rovněž v tomto případě plyne ze spisu vyvěšení této vyhlášky na úředních deskách všech dotčených měst a obcí, a to včetně Nového Města nad Metují; navíc v tomto případě byla vyhláška umístěna též na internetových stránkách Královéhradeckého kraje, jak správně ve svém vyjádření poukazuje odpůrce. Zde městský úřad potvrdil vyvěšení vyhlášky dne 28. 6. 2001 a sejmutí dne 20. 8. 2001. Navrhovatel dne 2. 9. 2001 k této veřejné vyhlášce sdělil, že návrh územního plánu je v rozporu s jeho vlastnickými právy a zájmy a dotčené pozemky neprodá ani neposkytne. Současně zopakoval námitku proti vyřízení připomínek a proti vadnému vyvěšení veřejných vyhlášek č. j. RPHK/802/99 a č. j. RPHK/931/99 a nově stejnou námitku proti způsobu vyvěšení vznesl i proti vyhlášce č. j. RR/196/2001/Há. O těchto námitkách rozhodl Krajský úřad Královéhradeckého kraje dne 8. 11. 2004, zn. 27541/RR/2004/Há, a to tak, že předmětná přeložka silnice I/14 byla pouze přejata z řešení územního plánu Nového Města nad Metují z roku 1996 a všechny tři označené vyhlášky byly pořizovateli vráceny s potvrzením o řádném zveřejnění. Postačuje proto soudu pouze zopakovat, že vyvěšení označených vyhlášek na úředních deskách bylo prokázáno a o dostatečné informovanosti navrhovatele svědčí obsah uplatněných námitek, z nichž je patrno, že s vyhláškami byl dostatečně seznámen, takže není pravda, že by k jejich vyhlášení nedošlo. Jak totiž plyne z námitky uplatněné vůči vyhlášce č. j. RR/196/2001/Há, navrhovatel označil návrh předmětného územního plánu VÚC „dle výše uvedené vyhlášky“ za rozporný s jeho právy a zájmy, což nelze logicky vyložit jinak, než že se s touto vyhláškou seznámil.

[50.] Pochybení spatřuje navrhovatel též v tom, že z písemnosti krajského úřadu ze dne 8. 11. 2004 plyne, že řešení předmětné přeložky silnice bylo převzato ze závazné části územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují z roku 1996. Z toho navrhovatel dovozuje, že Nové Město nad Metují protizákonně vymezilo ve svém územním plánu plochu nadmístního významu v roce 1996, kdy ještě nebyl schválen plán velkého územního celku a nebyly schváleny ani zásady územního rozvoje.

[51.] K tomu soud uvádí, že podle ustanovení § 9 odst. 1 stavebního zákona 1976 územní plán velkého územního celku stanoví uspořádání a limity řešeného území, vymezí významné rozvojové plochy, hlavní koridory dopravy a technické infrastruktury, územní systémy ekologické stability a další území speciálních zájmů. Je logické, že územní plán obce nesmí být v rozporu s územním plánem VÚC; ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona 2006 proto ukládá obci povinnost uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Jak plyne z ustálené judikatury zdejšího soudu (viz např. rozsudek sp. zn. 2 Ao 2/2011), vymezení ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování.

[52.] Z uvedeného nicméně nelze dovodit opačný závěr, který činí navrhovatel, v tom smyslu, že územní plán VÚC nemohl převzít řešení územního plánu obce či města. Lze

dokonce namítnout, že takovýto závěr by byl zcela nelogický a kontraproduktivní, neboť by znamenal, že novější územní plán VÚC musí vždy obsahovat jiné řešení, než které bylo schváleno dříve pro územní plán obce. Tato úvaha zjevně vede ke značně nehospodárným a absurdním důsledkům.

[53.] Další námitka se týká dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí zpracovaná podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Tuto dokumentaci zpracovala v březnu 1996 společnost Transconsult, spol. s r. o. právě za účelem posouzení čtyř různých variant přeložky silnice I/14 na životní prostředí a přiklonila se k variantě I., tzn. obcházející Vrchoviny severně. Z obsahu předložené dokumentace dále plyne, že byla zpracována dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. na celý územní plán VÚC Trutnovsko – náchodsko společností EMPLA, spol. s r. o., a to v březnu 2000.

[54.] Navrhovatel tvrdí, že existuje kontinuita stanovisek EIA vydaných podle zákona č. 244/1992 Sb. a zákona č. 100/2001 Sb., jelikož jiné řešení by neodpovídalo znění ani smyslu těchto zákonů. V tomto případě má však za to, že dnem 1. 1. 2002 začala běžet dvouletá lhůta platnosti a tato skončila 1. 1. 2004. Pokud tedy byl předmětný územní plán vydán až 14. 10. 2004, bylo toto stanovisko již „propadlé".

[55.] K tomu je třeba uvést, že soud plně souhlasí s navrhovatelem potud, že stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. jsou platná i po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. (k tomu viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91-2009 - 83, podle něhož „*neupravují-li přechodná ustanovení otázku závaznosti stanoviska EIA, musí být v následných správních řízeních zahájených po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. se stanoviskem EIA nakládáno v souladu s § 10 odst. 4 téhož zákona, bez ohledu na to, zda bylo stanovisko vydáno podle zákona č. 244/1992 Sb. nebo podle zákona č. 100/2001 Sb. Takový závěr je navíc plně v souladu s požadavky kladenými na tuzemskou legislativu právem Evropské unie.*")

[56.] Navrhovatel zjevně dovozuje časové omezení předmětného stanoviska z ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. v tehdy platném znění, podle něhož „*platnost stanoviska je 2 roky ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o 2 roky, a to i opakovaně, nedošlo-li k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.*" K tomu je však třeba uvést, že toto ustanovení upravuje stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, přičemž stejný zákon v ustanovení § 3 písm. a) definuje tento záměr jako „stavby, činnosti a technologie". V případě územního plánu se však nejedná o záměr ve smyslu cit. zákona, nýbrž o koncepci, definovanou jako strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané [§ 3 písm. b) cit. ustanovení]. V tomto případě však úprava obsažená v zákoně č. 244/1992 Sb. a ani v zákoně č. 100/2001 Sb. (§ 10i) žádné časové omezení platnosti stanovisek neupravuje. Rovněž tato námitka proto není důvodná.

[57.] Další námitka se týká chybějících alternativ řešení konceptu územního plánu. K tomu soud uvádí, že podle tehdy platného ustanovení § 12 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb. platilo, že „*koncept řešení se zpracovává ve stejném rozsahu jako návrh územně plánovací dokumentace (podle přílohy č. 2), pokud není ve schváleném zadání jeho rozsah rozšířen,*

zpravidla v alternativách nebo variantách." Z textu citovaného ustanovení je tak dostatečně patrno, že chybějící alternativy či varianty neznamenají samy o sobě protiprávnost konceptu řešení územně plánovací dokumentace, neboť tyto alternativy citovaná vyhláška nevymezuje jako jeho obligatorní, nýbrž toliko jako obvyklé součásti. Ani v tomto směru proto soud nezjistil protizákonnost postupu přípravy napadeného územního plánu. Navíc, jak je patrno např. z dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí dle zákona č. 244/1992 Sb., zpracované v březnu 1996 společností Transconsult, spol. s r. o., není pravdou, že by nebyly zvažovány různé varianty přeložky silnice I/14, jelikož jsou alternativně řešena hned čtyři rozdílná řešení.

[58.] Lze tak učinit dílčí závěr, že soud neshledal žádné pochybení v procesu přijímání napadeného územního plánu, které by mohlo vést k jeho zrušení.

VII.c) Obsah OOP z hlediska rozporu s hmotným právem a jeho proporcionalita

[59.] Navrhovatel tvrdí, že plánovaný koridor představuje přímou hrozbu vyvlastnění jeho pozemků a navíc mu znemožní aktivní způsob jejich obhospodařování (zvýšení dojezdové vzdálenosti, obtížnější využití těžké zemědělské techniky). Další uplatněné námitky se týkají pravděpodobného porušování hlukových norem způsobeného provozem silnice, zářezu do terénu, znehodnocení podzemní vody a hrozby zasolení pozemků.

[60.] K tomu soud uvádí, že tyto námitky nemohl shledat opodstatněnými, a to ze dvou souběžných důvodů. Prvním z nich je skutečnost, že napadeným územním plánem nedojde k žádnému zhoršení právní sféry navrhovatele oproti stávajícímu stavu. Jak totiž bylo v řízení zjištěno, přeložka silnice I/14 byla identickým způsobem vymezena již v územním plánu sídelního útvaru Nového Města nad Metují z roku 1996, takže ve skutečnosti došlo pouze k zapracování této přeložky – na návrh samotného Nového Města nad Metují – do předmětného územního plánu VÚC. Navíc, o záměru zřízení této přeložky se uvažovalo již desítky let, což ostatně potvrdil i navrhovatel při ústním jednání před soudem. Takto viděno proto napadeným územním plánem nemohlo dojít k zásahu do vlastnického práva navrhovatele k jím vlastněným pozemkům, jelikož nebylo nikterak změněno jejich užití, hodnota ani způsob dispozice s nimi. Je třeba dodat, že soud se v tomto řízení nemohl zabývat tvrzenou zákonností citovaného územního plánu z roku 1996, protože tento územní plán není předmětem daného řízení.

[61.] Druhý důvod spočívá v tom, že argumentace navrhovatele je značně spekulativní. V tomto směru soud souhlasí s vyjádřením žalovaného v tom smyslu, že územní plán VÚC vymezuje, v souladu s již jednou citovaným ustanovením § 9 odst. 1 stavebního zákona 1976, uspořádání a limity řešeného území, významné rozvojové plochy, hlavní koridory dopravy a technické infrastruktury, územní systémy ekologické stability a další území speciálních zájmů. V této fázi územního plánování je proto značně předčasné předjímat konkrétní technické řešení předmětné přeložky silnice. Tvrzení o překračování hygienických limitů hluku, znehodnocení spodního zdroje vody, zasolování přilehlých pozemků atp. je nepodložené, neboť je řešitelné např. v jednotlivých územních a dalších správních (resp. stavebních) řízení a při zvažování různých variant technického řešení.

[62.] Podobné je třeba uvést k námitce obsažené v replice navrhovatele, že stanovením významné rozvojové plochy lidských zdrojů pravděpodobně dojde k vyvíjení tlaků na provozovatele zemědělské a lesní výroby, k poškozování lesních porostů atp., jelikož

tyto obavy jsou značně spekulativní a dá se jim čelit daleko šetrnějšími a konkrétnějšími opatřeními než zrušením celého územního plánu VÚC.

[63.] Je totiž důležité zdůraznit, že soudní ochrana je poskytována správními soudy komplexně a vždy v závislosti na intenzitě dotčenosti subjektivních veřejných práv jednotlivými způsoby regulace území. Přitom není smysluplné, aby se tyto typy regulace a jím odpovídající soudní ochrana navzájem mísily. To v nyní projednávaném případě znamená, že jestliže je smyslem územního plánu VÚC obecné uspořádání a limity řešeného území, nemůže soud takovýto územní plán rušit jen proto, že jím – byť i jen potenciálně – může dojít k zásahu do vlastnických práv dotčených subjektů za situace, kdy tento zásah z tohoto územního plánu ještě není přímo dovoditelný. Úkol bdít nad respektováním práv dotčených subjektů se totiž tímto výsledkem procesu územního plánování nevyčerpává, nýbrž zůstává i v procesech dalších, jako jsou např. řízení o vydání územních rozhodnutí, případně stavebních povolení.

VIII. Závěr

[64.] Ze všech shora popsaných důvodů Nejvyšší správní soud návrh v té části, která se dotýká hmotněprávního postavení navrhovatele, zamítl, a ve zbývajících částech návrh odmítl [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].

[65.] Za těchto okolností soud neakceptoval podnět odpůrce, který pro případ vyhovění návrhu nechal na zvážení soudu možnost přerušení řízení do rozhodnutí Ústavního soudu ohledně stávající zákonné úpravy řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť by to bylo v nyní rozhodované věci nehospodárné a vyvolávající značnou právní nejistotu.

[66.] Podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 20. června 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu