

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelů: **a) Ing A. B.**, **b) T. B.**, oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **město Hlučín**, se sídlem Mírové náměstí 23, Hlučín, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 7 územního plánu města Hlučína vydaného dne 21. 6. 2011,

takto:

I. Opatření obecné povahy – změna č. 7 územního plánu města Hlučína, vydaná dne 21. 6. 2011, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

Navrhovatelé shodně podali návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), který byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen dne 21. 9. 2011. Napadené opatření obecné povahy spočívá ve změně č. 7 územního plánu města Hlučína, schválené zastupitelstvem města dne 21. 6. 2011 a účinné od 13. 7. 2011. Uvedená změna územního plánu umožňuje nové využití v této změně vymezených ploch pro podnikatelské aktivity (změna byla přijata v souvislosti se zamýšlenou komerční výstavbou obchodního centra a související infrastruktury).

V návrhu je uvedeno, že odpůrce pochybil, pokud nerozhodl o námitkách navrhovatele a), které byly uplatněny k návrhu změny č. 7. územního plánu. Navrhovatel a) uplatnil v prosinci 2009 proti návrhu změny územního plánu námitky (byť je označil jen

jako připomínky). Odpůrce v procesu vydávání opatření obecné povahy vypořádal uvedené námitky jen jako připomínky, a to zcela formálně a nepřezkoumatelně. Tento postup pak shledal nezákonným krajský úřad ve svém rozhodnutí ze dne 14. 7. 2010, č. j. MSK 114248/2010, kterým na základě podnětu navrhovatele a) v přezkumném řízení změnu č. 7 územního plánu ze dne 14. 1. 2010 zrušil. Následně odpůrce zahájil proces o upraveném návrhu změny č. 7 územního plánu znovu v říjnu roku 2010. Tentokrát však již nezveřejnil příslušné oznámení na webových stránkách v sekci „Územní plánování" jako v předchozím případě, ale pouze v sekci „Úřední deska". Proto navrhovatel a) nestačil podat námitky, které formuloval již v předchozím případě. Takový postup zasáhl do principu legitimního očekávání navrhovatele 1), neboť se pořizovatel neodůvodněně odchýlil od postupu, který volil v prvním případě.

Navrhovatel a) je přesvědčen, že pořizovatel územního plánu byl povinen se před opětovným předložením návrhu změny č. 7 zastupitelstvu vypořádat s námitkami, které navrhovatel a) uplatnil proti první verzi změny č. 7, která byla posléze krajským úřadem zrušena, a to bez toho, aby byly navrhovatelem uplatněny i v případě druhé verze. Obě verze se lišily jen v dílčích aspektech, nikoliv v podstatě věci (tj. změně dotčené plochy na plochu podnikatelských aktivit), proti níž navrhovatel a) brojil. Totéž platí i o podnětu, který navrhovatel a) v prvním případě podal ke krajskému úřadu a o petici proti první verzi změny, kterou navrhovatel a) podepsal. Pořizovateli tedy muselo být zřejmé, že se námitky navrhovatele a), uplatněné na veřejném projednání návrhu změny územního plánu dne 11. 12. 2009, v plném rozsahu vztahují i na upravenou verzi návrhu změny č. 7. Proto mělo být o takových námitkách rozhodnuto podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a dle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Navrhovatelé shodně dále poukazují na to, že o pořízení změny č. 7 rozhodlo zastupitelstvo nikoliv z vlastní iniciativy, ale na návrh žadatele (to navrhovatelé dovozují ze znění usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2008, č. 18/7a). Žádost o změnu územního plánu, kterou žadatel dne 15. 10. 2008 podal u pořizovatele, neobsahuje náležitosti dle § 46 odst. 1 písm. c), d), e) stavebního zákona. Pořizovatel tak měl dle § 46 odst. 2 stavebního zákona vyzvat žadatele, aby tyto nedostatky ve lhůtě odstranil. Pokud by nebyly nedostatky odstraněny, měl být návrh odmítnut.

Dle navrhovatelů navíc žadatel v žádosti uvedl, že uzavřel smlouvy o budoucích kupních smlouvách s vlastníky pozemků, jichž se návrh na změnu územního plánu týkal. Navrhovatelé v této souvislosti poukazují na § 44 písm. d) stavebního zákona a uvádějí, že u některých pozemků, jichž se týká vydaná změna č. 7, zanikla účinnost smluv o zřízení věcného předkupního práva ve prospěch žadatele před schválením, resp. vydáním této změny. Navrhovatelé jsou tedy přesvědčeni, že pokud žadatel ke dni schválení (resp. vydání) změny č. 7 nesplňoval podmínky, za kterých byl oprávněn návrh na pořízení této změny podat, nebyla tato změna vydána v souladu se zákonem.

Navrhovatelé také poukazují na § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, dle něhož návrh územního plánu či jeho změny musí být před zahájením řízení o jeho vydání posouzen krajským úřadem z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Krajský úřad ve svém stanovisku k návrhu změny

č. 7 ze dne 15. 10. 2010, č. j. MSK 169398/2010, uvedl, že návrh změny č. 7 respektuje Politiku územního rozvoje ČR. Dále konstatoval, že jelikož ke dni vydání tohoto stanoviska nebyly pořízeny a vydány Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje, byl posouzen návrh změny č. 7 jen s územním plánem velkého územního celku okresu Opava, s nímž je v souladu. Následně dne 22. 12. 2010 byly Zastupitelstvem Moravskoslezského kraje schváleny Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje a nabyly účinnosti dne 4. 2. 2011. Změna č. 7 byla vydána až dne 21. 6. 2011, kdy již nebylo možno použít stanovisko krajského úřadu ze dne 15. 10. 2010. Zde tedy nastal rozpor s § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

Navrhovatelé také napadají stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví (krajské hygienické stanice) jakožto závazné podklady pro opatření obecné povahy. Obsahem takových stanovisek dle § 4 odst. 2 stavebního zákona může být pouze souhlas s návrhem (příp. doplněný o podmínky), nebo nesouhlas. Stanoviska ze dne 15. 9. 2010, č. j. HOK/OP-42/2.5/10-77, a ze dne 1. 11. 2010, č. j. HOK/OP-42/2.5/10-94, však shodně dospívají k tomu, že návrh „berou na vědomí“. Vnitřně rozporné je pak konstatování, podle nějž na jedné straně „navrhované změny nejsou doloženy údaji nezbytnými pro posouzení hygienické problematiky“, ale na druhé straně je hodnocený záměr zpracován „v souladu s hygienickými požadavky na ochranu veřejného zdraví“. Ve stanovisku ze dne 15. 9. 2011 je navíc upozorněno na nezbytnost dodržení hlukových limitů u nejbližší bytové zástavby. Navrhovatelé v této souvislosti upozorňují na doložené překračování hygienických limitů hluku v denní i noční době ve venkovních a vnitřních chráněných prostorech staveb v důsledku provozu silnice č. I/56, tedy v těsném sousedství plochy dotčené změnou č. 7. Tato skutečnost byla orgánu ochrany veřejného zdraví nepochybně z její vlastní úřední činnosti známa. Vydáno tedy mělo být nesouhlasné stanovisko.

Dále navrhovatelé poukazují na to, že při vydání stanovisek k návrhu změny č. 7 vycházel orgán ochrany veřejného zdraví z předpokladu, že při určení hygienického limitu pro hluk v chráněném venkovním prostoru staveb nacházejících se u silnice č. I/56 se uplatní korekce pro starou hlukovou zátěž ve smyslu přílohy č. 3 nařízení vlády č. 148/2006 Sb. Podle názoru navrhovatelů je však pochybné, zda je tento předpoklad důvodný, teda zda orgán ochrany veřejného zdraví disponuje měřením prokazujícím, že stav hlučnosti z provozu silnice č. I/56 v Hlučíně, překračující standardní limit pro hluk z dopravy, vznikl do 31. 12. 2000. Navrhovatelé upozorňují, že na str. 15 vyhodnocení vlivů změny č. 7 není v souvislosti s hodnocením hlukové zátěže v dotčeném území korekce pro starou hlukovou zátěž použita.

Dále navrhovatelé poukazují na to, že změnou č. 7 došlo k vymezení dalších zastavitelných ploch v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Uvedenou změnou došlo ke změně funkčního využití plochy o velikosti 4,52 ha z „území zemědělské půdy“ na „území podnikatelských aktivit“. Tím zároveň došlo v uvedeném rozsahu k vymezení nových zastavitelných ploch oproti původnímu stavu. Změna č. 7 v tomto ohledu neobsahuje dostatečné odůvodnění ve vztahu k účelnému využití již zastavěného území. To již bylo pořizovateli vytknuto krajským úřadem v případě zrušené změny č. 7 a v nové verzi nedošlo k nápravě. Navrhovatelé jsou tedy přesvědčeni, že v souvislosti s vydáním změny č. 7 nebyla prokázána ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch ani

nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch pro budoucí podnikatelské aktivity.

Navrhovatelé tvrdí, že jak vyhodnocení vlivů změny č. 7 na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území, tak samotný obsah této změny včetně jejího odůvodnění, nevyhovují požadavkům na nezatěžování území lidskou činností nad míru únosného zatížení ve smyslu § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. S těmito požadavky není v souladu situace, kdy jak ve vyhodnocení vlivů změny č. 7 na životní prostředí, tak na udržitelný rozvoj území, sice jsou zmíněny údaje o překračování mezních hodnot (hygienických limitů, hluku, imisních limitů), ale tyto studie přesto konstatují, že navržená změna je přípustná. Samotná změna č. 7 v tomto směru zcela postrádá odůvodnění vztahující se k otázce únosného zatížení dotčeného území. Jde opět o problém, na který již upozornil krajský úřad v přezkumném řízení. Stav, kdy jsou překračovány nejvyšší přípustné hygienické limity, zasahuje do práva navrhovatelů na příznivé životní prostředí, ale též do práva na ochranu soukromého a rodinného života, do práva na ochranu zdraví a do jejich práva vlastnického.

Ze shora shrnutých důvodů tedy navrhovatelé žádají, aby Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy zrušil.

Odpůrce ve svém vyjádření k podanému návrhu uvádí, že navrhovateli a) nesvědčí právo být účastníkem předmětného řízení. Navrhovatel a) je spoluvlastníkem domu č. p. 1670 v ulici P.; od nemovitosti navrhovatele je území dotčené změnou č. 7 územního plánu vzdáleno cca 600 m vzdušnou čarou. To je natolik velká vzdálenost, že navrhovatel a) nemůže být zasažen na svých hmotných právech. Pokud jde o navrhovatele b), uvádí odpůrce, že jeho nemovitosti jsou vzdušnou čarou vzdáleny cca 70 m od území dotčeného změnou územního plánu, ale chybí zde potřebná míra bezprostředního a přímého vztahu k této části území, které je změnou č. 7 regulováno. Navrhovatel b) navíc nemá předmětné nemovitosti ve svém výlučném vlastnictví, ale ve společném jmění manželů. Jeho manželka se však k návrhu nepřipojila.

Odpůrce navíc tvrdí, že v návrhu chybí specifikace, proti komu je vlastně směřován. Právnická osoba totiž musí být jednoznačné identifikována, což se v daném případě nestalo. Odpůrce poukazuje i na to, že navrhovatelé během přijímání nyní napadeného opatření obecné povahy nevyvíjeli žádnou procesní aktivitu (nepodávali námitky či připomínky). Oznámení o zahájení řízení v dané věci bylo řádně zveřejněno na elektronické úřední desce a také v sekci „Územní plánování“ na webových stránkách města, což odpůrce dokládá čestným prohlášením společnosti spravující redakční systém webových stránek. Krom toho je sekce „Územní plánování“ jen informativní; zákon ukládá zveřejnění jen na elektronické úřední desce.

Odpůrce také vysvětluje, proč žadatel o změnu územního plánu nedoložil údaje o současném využití ploch dotčených návrhem změny územního plánu. Využití dotčených ploch bylo odpůrci známo, proto nebylo třeba žadatele vyzývat k doplnění žádosti (v souladu s § 6 a § 50 odst. 1 správního řádu). Žadatel v žádosti dostatečným způsobem uvádí důvody pro pořízení změny, a to že na základě změny využití území z orné půdy na území podnikatelských aktivit plánuje žadatel výstavbu obchodního centra. Nemožnost využít již

vymezené zastavitelné plochy pak prokazuje pořizovatel, který tyto skutečnosti obsáhle vypořádal v textové části odůvodnění (kapitola 3) i v příloze k zadání. V souladu se zákonem byla i náležitost žádosti spočívající v prokázání vlastnických či obdobných práv k nemovitostem na území obce. Tato skutečnost byla pořizovatelem prověřena ke dni podání žádosti, pozdější prověřování této skutečnosti již zákon neukládá.

Jako účelové pak odpůrce považuje tvrzení navrhovatelů, že žádost o změnu územního plánu neobsahuje dostatečně určitý návrh úhrady nákladů na pořízení této změny. Odpůrce k tomu sděluje, že v žádosti je uvedeno, že se žadatel bude podílet na finančních nákladech spojených s touto změnou. Otázka financování pak byla potvrzena i zastupitelstvem města Hlučína, které se usneslo na tom, že zpracování změny bude financováno žadatelem, což žadatel respektoval a plnil.

Odpůrce uvádí, že plně vyhověl požadavkům plynoucím z § 51 odst. 2 stavebního zákona. Před zahájením řízení o územním plánu si vyžádal stanoviska krajského úřadu o souladu s Politikou územního rozvoje ČR a územním plánem velkého územního celku – okresu Opava. Po přijetí Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje byla provedena úprava textové části odůvodnění, kde byl do první kapitoly zakomponován odstavec, z něhož plyne, že navrhovaná změna je v souladu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje.

Také co se týče vyhodnocení dalších zastavitelných ploch, uvádí odpůrce, že bylo provedeno v souladu se zákonem i příslušnou metodikou. Odůvodněno je dostatečně i vyhodnocení vlivů na životní prostředí a zdůvodněny jsou postupy týkající se hlukové, dopravní či imisní zátěže. Co se týče stanovisek orgánu ochrany veřejného zdraví k hlukovým limitům, není to pořizovatel, kdo odpovídá za jejich obsah. Způsob formulace stanoviska nemůže pořizovatel hodnotit ani měnit. Hluková studie bude zpracována až v okamžiku přípravy konkrétních staveb, a tedy teprve poté bude možno posuzovat hlukovou zátěž. V této fázi nelze přesně stanovit ani nárůst dopravy či hluku. To bude možno hodnotit až v navazujících řízeních stavebních a územních. Pouhá změna územního plánu sama o sobě zajisté nezpůsobí nárůst dopravy na silnici, v jejíž blízkosti navrhovatelé bydlí.

Ze všech těchto důvodů odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl s ohledem na absenci aktivní procesní legitimace. Pokud soud dospěje k závěru, že důvod pro odmítnutí nebude naplněn, navrhuje odpůrce zamítnutí návrhu pro nedůvodnost.

Navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrce uvádějí, že aktivní procesní legitimace jim svědčí, neboť navrhovanou změnou územního plánu jsou dotčeni na své právní sféře ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Navrhovatelé dále uvádějí, že v případě výstavby konkrétního záměru obchodního centra v této lokalitě vzroste doprava o téměř 1 900 průjezdů osobních a více než 70 průjezdů nákladních automobilů denně v blízkosti nemovitosti navrhovatele b) a jen o něco málo méně v blízkosti navrhovatele a). Podobně se navrhovatelé shodně domnívají, že i otázka pasivní legitimace je z jejich návrhu zcela zřejmá.

V řadě dalších ohledů setrvávají navrhovatelé v replice na svých tvrzeních, která rozvedli již v návrhu a citují pro své závěry z judikatury zdejšího soudu. Nad tento rámec polemizují s tvrzením odpůrce, že bylo oznámení o chystané změně č. 7 územního plánu v sekci „Územní plánování“ na webových stránkách zveřejněno a následně sejmuto. To by zcela odporovalo praxi v případě jiných dokumentů týkajících se územního plánování, které zůstávají v sekci zobrazeny trvale. K replice je přiložena fotografie předmětného území, text petice architektů z regionu a další dokumenty.

V dalším vyjádření odpůrce upozorňuje na to, že navrhovatelé argumentují podklady, které nemohou být brány v potaz v procesu pořizování územního plánu, nýbrž až v případných navazujících řízeních. Odpůrce pak setrvává na svém stanovisku, že navrhovatelům schází aktivní legitimace k podání návrhu. To proto, že bylo zřetelně prokázáno, že k podstatnému zvýšení hlukové a jiné zátěže nedojde. Navrhovatelé tak nemohou být dotčeni na svých právech.

Při jednání dne 27. 10. 2011 setrvali všichni účastníci na svých předchozích tvrzeních, obsažených ve shrnutých podáních. Ze strany navrhovatelů bylo akcentováno, že neexistuje veřejný zájem na přijetí napadené změny územního plánu a že tato změna povede k prohloubení stavu neúnosného zatížení předmětného území a jeho okolí. Odpůrce během jednání před soudem zdůraznil, že v daném stádiu nešlo o umístění konkrétního záměru do území, ale pouze o rozšíření podnikatelských aktivit ve městě. Navíc ani konkrétní záměr sám o sobě nebude z hlediska zvýšení imisního zatížení významný, jak prokazatelně vyplývá z přiložených studií. V reakci na to bylo ze strany navrhovatelů argumentováno tím, že uvedené studie vůbec nereflektují, že již v současnosti je území zatíženo nadlimitním překročením hluku a že bylo nutno vydat výjimku. Konečně navrhovatel b) doložil do spisu souhlas své manželky, s níž má předmětné nemovitosti ve společném jmění manželů, s tím, aby byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatelé také doložili výsledky ankety, z níž plyne, že v obci není pociťován nedostatek obchodních center, nýbrž jako nejpalčivější je ze strany občanů města Hlučína hodnocena nízká kvalita ovzduší. Rovněž doložili odborné posouzení hlukové studie ke konkrétnímu obchodnímu centru. V daném území by měla být vybudována spíše klidová zóna (bylo by možno využít blízkou vodní plochu) než obchodní centrum. Odpůrce posléze reagoval tvrzením, že navrhovatelé kupovali nemovitosti v době, kdy jim muselo být známo, že leží v blízkosti silnice první třídy, která je a bude dopravně zatížena. Na dotaz soudu uvedl odpůrce, že spis obsahuje kompletní dokumentaci a že při posuzování souladu změny č. 7 územního plánu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje byl pořizovatel v kontaktu krajským úřadem; podání žádosti pořizovatele o stanovisko krajského úřadu v této věci potvrdit nemohl. K dalšímu dotazu soudu uvedl, že zastupitelstvo nejprve návrh změny územního plánu neschválilo a o několik měsíců později změnilo vůli a původní usnesení revokovalo a změnu č. 7 vydalo. Odpůrce uvedl, že změna vůle mohla být ovlivněna komunálními volbami. Posléze po upozornění, že zastupitelstvo posuzovalo změnu č. 7 již po volbách a obě hlasování v zastupitelstvu se konala až po nich, uvedl, že vliv mohlo mít jednání vedení města s investorem, který do projektu již vložil finanční prostředky. Odpůrce však nikterak neosvětlil, zda mohlo dojít ke změně veřejného zájmu v mezidobí mezi zasedáními zastupitelstva, na nichž došlo nejprve k neschválení změny, poté k jejímu schválení. Navrhovatelé závěrem upozornili na rozhodnutí zdejšího soudu sp. zn. 5 Ao

4/2010 a 9 Ao 4/2010, která se zabývala kvalitou odůvodnění při posuzování změny území a při zdůvodnění nevyužití stávajících ploch určených k zastavění.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval aktivní legitimaci navrhovatelů. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v městě Hlučín. Z mapy vyplývá, že nemovitost navrhovatele a) je od území, které bylo dotčeno změnou územního plánu, vzdálena přibližně 600 metrů vzdušnou čarou, nemovitost navrhovatele b) je od regulovaného území vzdálena méně než 100 metrů. Za tohoto stavu tedy bylo třeba zkoumat [a to především ve vztahu k navrhovateli a)], zda mohou být navrhovatelé vydaným opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech. V tomto ohledu soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li navrhovatel 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. Co se týče územních plánů, bude navrhovatelem nepochybně moci být taková osoba, které bude svědčit vlastnické právo k nemovitosti na území regulovaném územním plánem. Může však jít i o osobu, která má vlastnické právo k nemovitosti nacházející se mimo územním plánem dotčené území – to za předpokladu, že bude moci být toto její právo dotčeno aktivitou, kterou připouští napadené opatření obecné povahy. Takovou aktivitou může být např. hluk, zápach či zplodiny z výfukových plynů, kteréžto se mohou šířit i na větší vzdálenost než jen na pozemky sousedící s územím, které je regulováno opatřením obecné povahy. Dotčenými vlastníky, jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publ. pod č. 968/2006, tedy budou i ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly zatěžovány hlukem nad obvyklou míru, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně.

Rozšířený senát v citovaném rozhodnutí sp. zn. 1 Ao 1/2009 uvedl: „*Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.*“ S ohledem na tvrzení návrhu, že nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelů budou pravděpodobně zasaženy hlukem a imisemi, jakož i s ohledem na skutečnost, že z mapy předložené odpůrcem vyplývá, že nemovitosti navrhovatelů leží u silnic, jimiž je a bude vedena k regulovanému území doprava, je třeba mít za to, že navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V případě navrhovatele a) je dotčení na právech dáno toliko tím, že jeho nemovitost leží cca 40 metrů od silnice, která bude evidentně využívána při dopravě do regulovaného území (a již nyní je značně zatížena). Soud v této souvislosti vzal ohled i na to, že území, které je změnou č. 7 dotčeno, je územím poměrně rozsáhlým a jeho využití se mění z území zemědělské půdy na území podnikatelských aktivit, tedy z území nezastavitelného na zastavitelné. Jde tedy o změnu, s níž je spojen předpoklad, že regulované území bude zatíženo v budoucnu více, než kdyby k takové změně nedošlo, což se vztahuje i na příjezdové trasy. Z podaného návrhu a ze změny

určení využití dané oblasti, promítající se i do zatížení jejího okolí, je zřejmé, že tomu tak bude, a proto byl i navrhovatel a) uznán jako osoba legitimovaná podat návrh. V případě osoby b) je dotčení na právech mnohem zřetelnější, neboť jeho nemovitost se nachází v blízkosti jak silnice, tak i regulovaného území. Další skutečnosti související s tvrzením navrhovatelů ohledně toho, jakým konkrétním způsobem, budou zasaženi na svých právech, pak mají být předmětem posouzení důvodnosti návrhu, nikoliv jeho přípustnosti. S ohledem na skutečnost, že navrhovatel b) má nemovitost ve společném vlastnictví manželů, na což upozorňuje odpůrce, je pak třeba poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, ze kterého plyne, že návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat i pouze jeden z manželů.

Podle § 101d s. ř. s. soud při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Na základě dikce tohoto ustanovení vymezil Nejvyšší správní soud test pěti kroků – viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS.

Prvním posuzovaným krokem je přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Je zřejmé, že zastupitelstvu svědčí právo rozhodnout o změně územního plánu a vydat ji formou opatření obecné povahy (§ 6 odst. 5 stavebního zákona). V tomto kroku tedy napadené opatření obecné povahy jistě obstojí.

Druhým krokem je přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba 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). Také v tomto ohledu není sporu, že Zastupitelstvo města Hlučína nevybočilo z mezí své působnosti a navrhovatelé ani nic takového nenamítají.

Třetím krokem je přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy). Navrhovatelé zejména namítají, že o pořizování změny územního plánu a o jejím obsahu nebyli jako vlastníci dotčených nemovitostí řádně vyrozuměni.

Podle § 20 stavebního zákona se písemnosti ve věcech územního plánování doručují veřejnou vyhláškou. Pokud vzhledem k rozsahu písemností není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemností nahlédnout. Ani toto ustanovení ani ustanovení § 172 a § 173 správního řádu, které zde přichází v úvahu pouze tam, kde stavební zákon nemá úpravu vlastní, porušeny nebyly. Údaje uvedené ve vyhláškách byly dostatečně konkrétní, bylo zveřejněno, kdy bude veřejné projednání návrhu včetně poučení o možnosti podání námitek a připomínek a rovněž byla zajištěna dostupnost všech podkladů (či samotná změna). Ke shodnému právnímu závěru zdejší soud došel již ve svém rozhodnutí ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010 - 73, www.nssoud.cz. V tomto ohledu je přitom rozhodující zveřejnění na úřední desce; zákon nevyžaduje paralelní uveřejnění téhož ještě v jiné sekci. Proto soud nemusel zkoumat, zda bylo předmětné oznámení zveřejněno na webových stránkách města v sekci „Územní plánování“, což je mezi stranami sporné.

Soud se musel vypořádat i se skutečností, že změna č. 7 již jednou vydána byla, přičemž v procesu jejího vydávání uplatnil navrhovatel a) námitky (nadepsané jako „připomínky“). Po přijetí změny se obrátil s podnětem na Krajský úřad Moravskoslezského kraje, který původní změnu č. 7, vydanou dne 14. 1. 2010, zrušil v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 14. 7. 2010, č. j. MSK114248/2010. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 7. 2010. Krajský úřad předchozímu opatření obecné povahy vytýkal nedostatky stran posouzení vlivů na životní prostředí, absenci vyhodnocení potřebnosti změny, absenci stanoviska krajského úřadu dle § 51 stavebního zákona, nedostatky v odůvodnění vydané změny a konečně také, že nebyly dostatečně vypořádány námitky.

Je nutno upozornit na to, že vypořádání se s námitkami, které byly uplatněny v prvním případě, nebylo v případě druhém již nutné. Po zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení začal proces tvorby územního plánu znovu od samého počátku, což znamená i to, že řešení území mohlo být zpracováno zcela jinak než v prvním případě (byť v daném případě došlo jen k menší změně – ve druhém případě tedy územní plán nebyl identický jako v prvním případě). Šlo tak o zcela nový proces a námitky mohly být uplatněny opět. To, že řada námitek byla i nadále aktuální, je záležitost čistě náhodná (osoby s právem podat námitku se mohou odstěhovat, ztratit procesní legitimaci, přestanou na svých předchozích námitkách trvat apod.). Proces tvorby územního plánu po přezkumném řízení, v němž byla jeho předchozí změna zrušena, je proto odlišný od situace, kdy se ruší správní rozhodnutí. V takovém případě se věc vrací do stadia již zahájeného řízení. V nyní souzené věci však procedura běží celá od počátku. Pořizovateli přitom neplyne z žádného ustanovení zákona povinnost zkoumat námitky podané k předchozí změně, ani povinnost posuzovat v každém jednotlivém případě, zda jsou i nadále aktuální, popř. je vyhodnocovat a vypořádat se s nimi.

Zrušení změny územního plánu (byť např. „jen“ z procesních důvodů) nevede pořizovatele k povinnosti vydat změnu opakovaně (to mj. plyne i z toho, že opatření obecné povahy nelze zrušit a vrátit k dalšímu řízení, ale toliko zrušit – srov. § 78 a § 101d s. ř. s.). Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního

plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (§ 188, § 43 stavebního zákona). Pokud se tedy v daném případě rozhodl pořizovatel opětovně přijmout změnu č. 7, nemusel navazovat na proces jejího předchozího vydání a vypořádat se s námitkami, které předtím navrhovatel uplatnil.

Soud se dále neztotožnil ani s námitkou navrhovatelů, že by napadené opatření obecné povahy mělo být zrušeno pro rozpor s § 46 stavebního zákona, který stanoví náležitosti návrhu na pořízení územního plánu. Podle § 44 stavebního zákona může být územní plán pořízen z vlastního podnětu zastupitelstva, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce či na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. V situaci, kdy jde o návrh podle naposled uvedené varianty, je třeba postupovat podle § 45 a zejm. § 46 stavebního zákona, který vypočítává všechny náležitosti takového návrhu. Zde je potřeba upozornit na to, že nejsou-li uvedené náležitosti doloženy, existují v zásadě dvě možnosti jak postupovat. Za prvé může pořizovatel vyzvat toho, kdo návrh podal, aby nedostatky návrhu odstranil (a po marném uplynutí lhůty návrh odmítnout), za druhé ale nic nebrání zastupitelstvu, aby nedokonalý návrh aprobovalo jako vlastní podnět dle § 44 písm. a) stavebního zákona. Námitky obou navrhovatelů v souzené věci tak nemohou uspět již z tohoto důvodu, neboť ani nedodržení náležitostí návrhu na vydání změny územního plánu nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost vydané změny územního plánu, jelikož na takovou změnu by bylo možno pohlížet jako na změnu vydanou zastupitelstvem obce z vlastního podnětu. Nad tento rámec je třeba uvést, že v průběhu pořizování změny územního plánu byly náležitosti dle § 46 odst. 1 stavebního zákona doloženy. Pokud jde o legitimaci osoby k podání návrhu na pořízení územního plánu, je nutno opět nad uvedený rámec uvést, že vlastnictví nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce se nemusí vztahovat k celému území, na němž je změna v jeho využití navrhována. Právo návrhu dle § 44 stavebního zákona (které svědčí občanovi obce či fyzické a právnické osobě s vlastnickými či jinými právy k nemovitostem na území obce) lze připodobnit k právu občanů obce dle § 16 odst. 2 písm. c) až g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Do těchto práv vedle občanů obce nad 18 let věku vstupují též fyzické osoby nad 18 let s vlastnickým právem k nemovitosti na území obce. Podobně tak vstupují do práv občana obce i osoby dle § 44 písm. d) stavebního zákona; vlastnictví konkrétní nemovitosti zde vyžadováno není. Zde tedy nemělo vliv, jak tvrdí navrhovatelé, že společnost, která podala návrh na vydání změny č. 7 územního plánu, mezitím pozbyla práva k části území, které mělo být změnou dotčeno, vyplývající ze smluv o smlouvách budoucích.

V rámci třetího kroku algoritmu byl zkoumán také soulad s § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který upravuje zjišťování souladnosti územního plánu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací pořizovanou krajem (jde tedy o otázku procesní, přezkoumávanou v rámci kroku 3). Podle § 51 odst. 1 stavebního zákona platí, že návrh územního plánu posuzuje před řízením o jeho vydání krajský úřad, kterému pořizovatel předloží návrh územního plánu a zprávu o jeho projednání. Dle odst. 3 téhož ustanovení krajský úřad sdělí své stanovisko pořizovateli do 30 dnů ode dne předložení všech stanovených podkladů. Pokud nesdělí své stanovisko ve stanovené lhůtě, platí, že s předloženým návrhem územního plánu souhlasí. V případě, že krajský úřad upozorní ve

stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 2, lze zahájit řízení o vydání územního plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků. Při řešení rozporů se postupuje podle § 136 odst. 6 správního řádu.

Zde ovšem zdejší soud shledal nesoulad s procesním právem. Při pořizování napadené změny územního plánu byl, izolovaně vzato, dodržen § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Odůvodnění změny územního plánu se na str. 2 sice věnuje tomu, zda je změna v souladu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje ze dne 22. 12. 2010 (účinnými od dne 4. 2. 2011), ale stanovisko krajského úřadu, které vyžaduje § 51 odst. 3 stavebního zákona, absentuje. Při pořizování napadené změny územního plánu byl zjišťován soulad s územní dokumentací vydávanou krajem. Krajský úřad vydal dne 15. 10. 2010 stanovisko, v němž uvedl, že z hlediska širších územních vztahů je v předloženém návrhu změny č. 7 navrženým řešením území zajištěna koordinace využívání území a je respektována politika územního rozvoje a územní plán vyššího územního celku okresu Opava. Stanovisko zároveň výslovně upozorňuje, že ke dni jeho vydání nejsou pořízeny a vydány Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje. Ke dni vydání změny č. 7 územního plánu (21. 6. 2011) přitom již byly Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje několik měsíců účinné (jejich účinnost nastala dne 4. 2. 2011). Otázku souladnosti změny územního plánu s územně plánovací dokumentací vydávanou krajem přitom nemůže pořizovatel ani zastupitelstvo města Hlučína posoudit samo, jak bylo učiněno, nýbrž je třeba vždy nejprve získat stanovisko krajského úřadu v dané věci. Takové stanovisko nejen že absentuje, ale pořizovatel ani nepožádal o jeho vydání. Tak přitom učinit měl – a to obzvláště tehdy, když prokazatelně věděl, že Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje byly vydány. Předchozí stanovisko krajského úřadu tak již nebylo využitelné (pro svou neaktuálnost), přičemž zajištění tohoto stanovisko je plně na pořizovateli (§ 51 odst. 1 stavebního zákona).

Naopak jako důvodné neposoudil zdejší soud námitky navrhovatelů, že v odůvodnění opatření obecné povahy, které bylo napadeno, chybí posouzení únosného zatížení dotčeného území, na což upozornil krajský úřad v přezkumném řízení. Ze závěrů vyhodnocení vlivů změny č. 7 územního plánu na udržitelný rozvoj vyplynulo (viz str. 6 odůvodnění), že navržená změna při respektování opatření na ochranu životního prostředí vytváří podmínky pro vyvážený vztah životního prostředí a soudržnosti společenství obyvatel za přiměřeného hospodářského rozvoje. Krom tohoto konstatování odkazuje odůvodnění opatření obecné povahy podrobně na dokument nazvaný „Vyhodnocení vlivů změny č. 7 územního plánu města Hlučína na udržitelný rozvoj území“, který čítá 18 stran a obsahuje bližší rozvedení problematiky.

Čtvrtým krokem (prvním, který je materiální povahy) je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.

Řada dalších námitek navrhovatelů, které upozorňují na nesoulad s hmotným právem, míří konkrétně ke stavbě obchodního centra, tedy umístění stavby a jejímu provozu (viz zejm. text návrhu, kde se slovní spojení „výstavba konkrétního záměru obchodního centra“ opakovaně vyskytuje – např. str. 3 repliky navrhovatelů). Umístění stavby (ani její technické parametry, výkon a provoz) se ovšem neřeší v procesu územního plánování. Odůvodnění přijaté změny územního plánu (tj. textová část) se zabývá koncepcí využití dotčeného území jen ve velmi obecné míře a pouze nepřímo předpokládá budoucí možné umístění obchodního centra, což plyne v zásadě pouze ze žádosti, která změnu územního plánu iniciovala. Žádným způsobem se ovšem nezabývá konkrétními technickými vlastnostmi obchodního centra a toto centrum do území neumisťuje. Na předmětné území tedy v budoucnu bude možno umístit i jinou stavbu podnikatelského charakteru než obchodního centra, proti němuž brojí odpůrci (k jeho realizaci nemusí z mnoha důvodů dojít), aniž by muselo dojít ke změně územního plánu. Na str. 4 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je výslovně uvedeno, že konkrétní návrh řešení předmětné plochy bude předmětem dalších stupňů projektových dokumentací. Vlastní záměr, který bude v zájmové lokalitě po provedené změně využití území realizován, nesmí být zdrojem hlukové zátěže nad přípustnou úroveň a nově připravovaná zástavba bude garantovat dodržení přípustných hodnot dle zákonných a normových ustanovení, týkajících se ochrany zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. K tomu zdejší soud dodává, že jen těžko lze konkrétně zjišťovat přesné zvýšení zátěže z hlediska hluku, imisí apod., pokud je pouze v obecné rovině změněno využití plochy. Objektivní měření zátěže si lze plně představit až v situaci, kdy půjde o povolení konkrétního projektu. V dokumentaci se nacházející stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví se rovněž dotýkají posouzení situace ve velmi obecné rovině a závěry z nich plynoucí nezatěžuje ani skutečnost, že uvedený orgán užívá nesprávnou formulaci, že „záměr bere na vědomí“. I tento orgán pak výslovně upozorňuje na to, že limity budou moci být konkrétně posouzeny až v navazujících řízeních.

Jak správně poukazuje navrhovatel, nelze argumentovat v této fázi plně ani dokumentem „Obchodní centrum Hlučín – Oznámení o posuzování vlivu na životní prostředí dle přílohy č. 3 zákona č. 100/2001 Sb.“. Tento dokument nebyl využit jako podklad v rámci projednávání změny územního plánu a počítá s konkrétním obchodním centrem, nikoliv v obecné rovině se změnou využití plochy.

Územní plánování je nástrojem obecným a koncepčním. Jeho zásadním cílem je udržitelný rozvoj území, kterým je vyvážený vztah územních podmínek tří specifických oblastí – příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území (blíže viz Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, J., Sklenář., T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006, s. 72). V tomto ohledu tedy konkrétní napadená změna předmětnou plochu nově vede jako plochu pro podnikání; tím je v nejobecnější rovině vyjádřen záměr s předmětným územím. Umístění obchodního centra je záměrem výrazně konkrétnějším. Prosazení tohoto záměru se však bezprostředně neděje v procesu územního plánování, nýbrž v územním řízení, resp. stavebním řízení. Zamýšlená stavba obchodního centra tedy byla sice zřejmým důvodem změny územního plánu, avšak konkrétní podmínky umístění stavby do území a realizace této stavby tato změna neřeší. Nelze tak vážit v tomto

rozsudku námitky navrhovatelů, které svou povahou směřují proti konkrétní realizaci a z ní vyplývajícím konkrétním dopadům na navrhovatele.

Soud vážil také námitky navrhovatelů, že předmětná změna umožní zastavět nezastavitelný pozemek. Dle § 55 odst. 3 stavebního zákona tu platí, že další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Zde je ovšem nutno uvést, že str. 5 a 6 odůvodnění změny č. 7 územního plánu se nemožnosti využít stávající zastavitelné, ale nezastavěné plochy dostatečně věnuje. Zastavitelných ploch, které je možno využít pro podnikání, je ve městě hned několik. Je ovšem třeba si uvědomit, že velikostně jsou všechny, s výjimkou jedné, nedostačující pro předpokládaný účel, jak plyne z tabulky na str. 6 odůvodnění. Změna č. 7 se dotýká území o ploše 4,3 ha. Většina ploch určených pro podnikání je výrazně menší. Z hlediska velikosti je vyhovující pouze lokalita PA1 – „Severně od trati“ (12,45 ha). Ohledně této lokality je odůvodnění dostatečné. Uvádí se, že předmětná plocha je součástí zemědělského produkčního bloku a je intenzivně využívána pro zemědělskou výrobu. Vzhledem k nedořešeným vlastnickým vztahům k pozemkům je výstavba zde aktuálně nereálná. Stran této otázky tak byly překlenuty vady, kterými trpěla původní změna č. 7, zrušená krajským úřadem. Není zde případný poukaz navrhovatelů na rozhodnutí zdejšího soudu sp. zn. 5 Ao 4/2010 a sp. zn. 9 Ao 4/2010. V těchto případech totiž soud shledal odůvodnění zastavitelnosti jako jen velmi obecné a vágní. Nyní posuzovaný případ v tomto směru vykazuje odlišnosti, neboť odůvodnění, jak je shora uvedeno, je postačující a v konkrétnostech se věnuje tomu, proč nelze využít stávající plochy (kvůli velikosti, resp. v jednom jiném případě kvůli vlastnickým vztahům a zemědělské produkci).

Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje zdejší soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

V několika svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud vymezil doktrínu minimalizace zásahů do územních plánů, pokud jde o poslední krok načrtnutého algoritmu (test proporcionality). Již z rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaného pod č. 968/2006 Sb. NSS, plyne, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené

veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší ovšem Nejvyššímu správnímu soudu, jakožto orgánu moci soudní, věcně zasahovat. Obdobné uvedl Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS. Zde je rozvinuta zásada zdrženlivosti při posuzování územního plánu soudem. Soud uvedl, že vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či jiné pozemky v obci byly využity jiným způsobem než doposud. Volba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.

Soud v posuzované věci s ohledem na popsané vady v procesu přijímání opatření obecné povahy nemohl plně vážit napadené opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Alespoň v obecné míře však lze zmínit, že pokud navrhovatelé uvádějí, že politická vůle většiny obyvatel města je jiná (což dokládají peticemi, anketami apod.), než je vůle zastupitelstva, nemohl by z tohoto důvodu soud přikročit ke zrušení napadené změny územního plánu. Jde o otázku politickou, kterou soudu posuzovat nepřísluší. V tomto ohledu je třeba upozornit na jiné cesty, jimiž mohou místní obyvatelé dosáhnout požadované změny. V prvé řadě to je volba takových zastupitelů, kteří budou postupovat proti stavbě centra. V druhé řadě lze užít i institutu místního referenda. Ústavní soud svým nálezem ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 44, nález 48, vyšel z toho, že schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda žádné zákonné ustanovení.

Při hodnocení proporcionality soud obvykle rovněž přihlíží k procesní aktivitě navrhovatelů v průběhu pořizování územního plánu či jeho změny a rovněž váží, zda jim možnost aktivní účasti nebyla zmařena postupem pořizovatele, jak plyne z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. V daném případě navrhovatelé byli procesně pasivní, aniž by to bylo důsledkem pochybení odpůrce, v jehož důsledku by se místní občané nemohli seznámit s návrhem na změnu územního plánu; odpůrce nebyl povinen informovat o svých krocích více, než mu zákon ukládá.

S ohledem na nedodržení zákona v procesu pořizování napadené změny územního plánu, které je blíže rozvedeno shora, Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. změnu č. 7 územního plánu odpůrce zrušil, a to s účinností ode dne právní moci tohoto rozsudku. Navrhovatelé sice požadovali zrušení s účinností ode dne vyhlášení rozsudku, tímto návrhem však soud není vázán a neshledal naléhavost, pro kterou by bylo vhodné zrušení již ke dni vyhlášení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, jak plyne v tomto typu řízení *ex lege* bez ohledu na výsledek (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu