

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele **J. Š.**, proti odpůrci **městu Nové Město nad Metují**, se sídlem náměstí Republiky 6, 549 01 Nové Město nad Metují, zastoupenému JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, 500 03 Hradec Králové, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schváleného zastupitelstvem Nového města nad Metují dne 29. 2. 1996 a jeho změny č. 1 schválené dne 5. 10. 2000, změny č. 2 schválené dne 26. 6. 2008 a změny č. 3 schválené dne 24. 8. 2006 a na zrušení vyhlášky č. 29 ze dne 4. 3. 1996, dodatku č. 1 k vyhlášce č. 29 ze dne 9. 10. 2000, vyhlášky č. 29/ÚP/2008 ze dne 27. 6. 2008, vyhlášky č. 3/2006 ze dne 17. 10. 2006, rozhodnutí o námitkách navrhovatele ke změně č. 1 ze dne 5. 10. 2000 (bod 5 usnesení z 16. zasedání městského zastupitelstva) a rozhodnutí o námitkách ke konceptu řešení změny č. 2 (usnesení č. ZM 31-2759/06),

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schváleného usnesením zastupitelstva města Nové Město nad Metují dne 29. 2. 1996 pod bodem I.1, změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválené usnesením zastupitelstva města Nové Město nad Metují dne 5. 10. 2000 pod bodem I. 5. a změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválené usnesením zastupitelstva města Nové Město nad Metují dne 26. 6. 2008, č. ZM 49-3278/08, vydané dne 27. 6. 2008 pod č. j. 29/ÚP/2008, **se zamítá**.

II. Ve zbývající části **se** návrh **odmítá**.

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

Odůvodnění:

I.

Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 25. 5. 2011 doručen návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schváleného zastupitelstvem Nového města nad Metují dne 29. 2. 1996 (dále též „územní plán“) a jeho změny č. 1 schválené dne 5. 10. 2000 (dále též „změna č. 1), změny č. 2 schválené dne 26. 6. 2008 (dále též „změna č. 2“) a změny č. 3 schválené dne 24. 8. 2006 (dále též změna č. 3) a na zrušení vyhlášky č. 29 ze dne 4. 3. 1996 (dále jen „vyhláška č. 29“), dodatku č. 1 k vyhlášce č. 29 ze dne 9. 10. 2000, vyhlášky č. 29/ÚP/2008 ze dne 27. 6. 2008, vyhlášky č. 3/2006 ze dne 17. 10. 2006, rozhodnutí o námitkách navrhovatele ke změně č. 1 ze dne 5. 10. 2000 (bod 5 usnesení z 16. zasedání městského zastupitelstva) a rozhodnutí o námitkách ke konceptu řešení změny č. 2 (usnesení č. ZM 31-2759/06). Navrhovatel se domnívá, že tyto akty naplňují materiální znaky opatření obecné povahy, jak je definoval Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a jsou proto přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[2] K otázce aktivní procesní legitimace navrhovatel uvedl, že je vlastníkem, případně spoluvlastníkem, nemovitostí v regulovaném území a že se aktivně účastnil procesu změny č. 1, č. 2 a č. 3 územního plánu sídelního útvaru Nového Města nad Metují formou písemných námitek. Navrhovatel má za to, že silnice nového typu „přeložka silnice I/14 Nové Město nad Metují“ a „přeložka silnice III/01422 pro Přibyslav“ mu v rozporu se zákonem znemožňuje určité užívání, resp. zhodnocení jeho majetku. Změnou využití území stanovenou územním plánem pro výstavbu zmiňovaných silnic je přímo dotčeno vlastnické právo navrhovatele, je zasažen podnikatelský záměr navrhovatele spočívající v zemědělské a lesní výrobě a znehodnoceny prostředky, jež investoval do podnikání. Navrhovatelovy nemovitosti budou dále dotčeny hlukem z provozu silnice, což může vést k poškození zdraví, a rovněž dojde ke zkrácení práva navrhovatele na příznivé životní prostředí v důsledku trhacích prací a s nimi spojeným znehodnocením spodního zdroje vody a odvodněním nemovitostí, jakož i v důsledku zasolení okolních pozemků ze zimní údržby silnice. V neposlední řadě navrhovatel tvrdí, že nezákonnost procesu schvalování napadeného opatření obecné povahy spočívající ve střetu zájmů některých zastupitelů má přímý dopad do veřejného subjektivního práva navrhovatele na transparentní správu věcí veřejných podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

[3] Navrhovatel namítá, že přeložka silnice I/14 má nadmístní význam a že byla v územním plánu odpůrcem vymezena bez toho, aby byla obsažena v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Teprve následně byl tento záměr převzat do Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, z nějž je nyní přebírán v nezměněné podobě do zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje.

[4] Navrhovatel tvrdí, že zářízutím tělesa přeložky silnice I/14 do terénu o cca 6 – 8 m bude s ohledem na vyšší ekonomickou náročnost a bezpečnost zhoršena, resp. znemožněna, obsluha zemědělských a lesních pozemků o velikosti cca 20 ha, které budou záměrem přeložky silnice I/14 odříznuty. Dojezdová (obslužná) vzdálenost k těmto pozemkům se zvýší směrem tam i zpět o cca 1 km; navrhovatel navíc používá i takovou zemědělskou techniku, která nesmí být používána na veřejných komunikacích. Způsob regulace území tedy navrhovateli znemožní aktivní způsob hospodaření za racionálních podmínek tak jako doposud, či prodej hospodářství po ukončení aktivního způsobu hospodaření, či jeho převedení na dědice, a to jako celku. V krajním případě může dojít k vyvlastnění nemovitostí, jelikož zmiňovaná přeložka je veřejně prospěšnou stavbou. Provozem na přeložce budou překračovány hygienické limity hluku a

budou zasolovány okolní pozemky, což povede k dotčení nemovitostí navrhovatele. Trhací práce, které budou provedeny kvůli zářezu přeložky do terénu, budou ohrožovat a znehodnocovat spodní zdroj vody pro dva rodinné domy, chlévy a zahrady. Navrhovatel má tedy za to, že vymezení přeložky silnice I/14 v územním plánu zasahuje do jeho vlastnických práv nad míru přiměřenou.

[5] Navrhovatel nesouhlasí též s přeložkou silnice III/01422 pro obec Přibyslav, která zasahuje do vlastnických práv navrhovatele a dopravní obslužnost obce Přibyslav fakticky nezlepší. Účelem této přeložky je zajistit obslužnost nové individuální výstavby směrem od Březinek k Dubinkám, přičemž několikahektarová plocha S2 pro novou výstavbu má nadmístní význam a není vymezena v Územním plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko.

[6] Podle navrhovatele jsou přeložky silnic I/14 a III/01422 v rozporu se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[7] Navrhovatel uplatnil též námitky procesního charakteru. Územní plán sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválený dne 29. 2. 1996 nebyl dle jeho názoru podroben posouzení vlivů na životní prostředí. Obec neměla v době jeho schvalování veřejně přístupnou úřední desku, takže navrhovatel nebyl řádně informován o tom, kdy a kde může uplatnit svoje připomínky a námitky k územnímu plánu. Úřední deska byla zřízena až na základě usnesení rady města ze dne 25. 8. 2003, č. RM 20-481/03. Vyhláška č. 29 trpí vadou spočívající ve vnitřním rozporu mezi článkem 8 bodem 7. a bodem 21 oddílu „Doprava“, jakož i bodem II Doprava odst. 4 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 29.

[8] Ke konceptu změny č. 1 územního plánu podal navrhovatel dne 8. 6. 1999 připomínku, avšak pořizovatel mu v zákonem stanovené lhůtě neodpověděl písemně do vlastních rukou. V této souvislosti navrhovatel poukázal na nezákonný postup stavebního úřadu v územním řízení na umístění přeložky silnice I/14, které probíhalo v roce 1999. V důsledku tohoto postupu podal navrhovatel dne 29. 5. 2000 zásadní námitku k návrhu změny č. 1, avšak do dnešního dne mu pořizovatel nedoručil rozhodnutí o této námitce v zákonem stanovené lhůtě do vlastních rukou. Byť tehdejší právní úprava neupravovala, jak má dojít ke sdělení o vypořádání námitek, považuje navrhovatel doručení zmítnutí námitky prostřednictvím úřední desky za nezákonné stejně jako způsob, jímž se o vypořádání námitky dozvěděl – z článku v místních novinách „ECHO“. Ze zápisu z 16 zasedání městského zastupitelstva konaného dne 5. 10. 2000 podle navrhovatele plyne, že pořizovatel územně plánovací dokumentace i jeho zástupce závadným způsobem okomentovali námitku navrhovatele, neboť v rozporu se zákonem neuvedli, z jakých důvodů námitce nevyhověli. Změna č. 1 dále nebyla podle navrhovatele podrobena posouzení vlivů na životní prostředí a její textová a grafická část trpí faktickými vadami, které zakládají její rozpornost.

[9] Změna č. 2 zkrátila navrhovatele v jeho právech tím, že v prvotním procesu přijímání této změny bylo zastupitelstvem města rozhodnuto podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), o nepřijetí návrhu navrhovatele na změnu trasy přeložky silnice I/14 mimo nemovitosti navrhovatele. Zamítnutí námitek a žádosti bylo účelové a nezákonné z důvodu střetu zájmu některých zastupitelů kvůli komerční výstavbě na pozemcích odříznutých přeložkou silnice I/14 a přeložkou silnice III/01422. Pořizovatel následně započal s projednáváním změny č. 2 již podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), přičemž neodůvodnil ukončení původního

projednávání, nesprávně klasifikoval navrhovatelovy námitky jako připomínky a odmítl námitky navrhovatele s tím, že se netýkají zadání ke změně č. 2. K tomu navrhovatel připomíná, že hlavním úkolem první fáze změny č. 2 mělo být provedení revize územního plánu včetně stabilizace přeložky silnice I/14. Pořizovatel též nepostupoval podle § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Mezi grafickou částí změny č. 2 a textovou částí vyhlášky č. 29 ve vztahu k silnici III/01422 – III/28521 jsou dle navrhovatele rozpory.

[10] Rovněž ke změně č. 3 územního plánu uplatnil navrhovatel písemné připomínky a námitky, které byly účelově zamítnuty, projednání bylo netransparentní, zveřejnění rozhodnutí na elektronické úřední desce města bylo nečitelné, a tudíž nedoručené. Zástupce pořizovatele účelově manipuloval ve spisu změny č. 3 s podklady navrhovatele (uchovával je v tajnosti mimo správní spis v šuplíku svého služebního stolu), jak je zaznamenáno v protokolu z veřejného ústního jednání ze dne 30. 5. 2006. Změna č. 3 nebyla podrobena posouzení vlivů na životní prostředí. Z podání navrhovatele ze dne 14. 6. 2006 pak vyplývá, že nebylo rozhodnuto o jeho žádosti o výmaz přeložek silnic I/14 a III/01422 z územního plánu, které jsou vedeny v rozporu se zákonem po nemovitostech navrhovatele.

[11] V další části navrhovatel kritizoval umístění hospodářského sjezdu v oblasti Vrchovin ve změně č. 1 a nad plánovanou demolicí domu č. p. 15 dle vyhlášky č. 29. Poukázal též na průběh územního řízení o umístění stavby „silnice I/14 Nové Město nad Metují – přeložka“, které probíhalo v roce 2008, v němž došlo k prodloužení, rozšíření a přidání počtu výhyben na stavební objekt SO 141, tedy polní cesty Vrchoviny 2 v km 1,180 – 1,700 po nemovitostech navrhovatele, aniž v tomto směru proběhla a byla řádně projednána změna územního plánu.

[12] Závěrem navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů opatření obecné povahy – územní plán sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválený zastupitelstvem Nového města nad Metují dne 29. 2. 1996 a jeho změnu č. 1 schválenou dne 5. 10. 2000, změnu č. 2 schválenou dne 26. 6. 2008 a změnu č. 3 schválenou dne 24. 8. 2006 a dále vyhlášku č. 29 ze dne 4. 3. 1996, dodatek č. 1 k vyhlášce č. 29 ze dne 9. 10. 2000, vyhlášku č. 29/ÚP/2008 ze dne 27. 6. 2008, vyhlášku č. 3/2006 ze dne 17. 10. 2006, rozhodnutí o námitkách navrhovatele ke změně č. 1 ze dne 5. 10. 2000 (bod 5 usnesení z 16. zasedání městského zastupitelstva) a rozhodnutí o námitkách ke konceptu řešení změny č. 2 (usnesení č. ZM 31-2759/06) zrušil dnem vyhlášení rozsudku.

II.
Vyjádření odpůrce

[13] Odpůrce ve svém vyjádření doručeném soudu dne 14. 6. 2011 předně konstatoval, že návrh směřuje především k přeložkám silnic I/14 a III/01422, jichž se týká pouze územní plán a jeho změna č. 1. Ostatní změny územního plánu se řešením dopravy nezabývaly. Odpůrce nezpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele, nicméně zdůraznil, že navrhovatel může být dotčen toliko částí opatření obecné povahy týkající se přeložky silnice I/14. Navrhovatelovy námitky je třeba oprostit od důvodů spadajících do navazujících řízení souvisejících s přípravou realizace přeložek. Navrhovatel argumentuje též technickými a detailními prostorovými údaji, které územní plán neobsahuje a ani obsahovat nemůže.

[14] Odpůrce odmítá, že by se v daném případě jednalo o bezohledné využití nemovitostí ke komerční zástavbě na úkor stávajících vlastníků, nýbrž jde o završení více než 150 let

trvajícího procesu řešení dopravní infrastruktury. Navrhovatel se podaným návrhem snaží revidovat řešení existující dávno předtím, než vůbec došlo k restituci navrhovatelova vlastnictví i než došlo k odejmutí užívacího práva socialistickým právním řádem.

[15] Odpůrce má za to, že nepřekročil svoji pravomoc ani působnost, jednal v souladu se zákonem stanoveným postupem, územní plán a jeho změny nejsou v rozporu se zákonem ze všech myslitelných hledisek a zásahy do navrhovatelovy vlastnické sféry jsou proporcionální. Odpůrce připustil, že přeložka silnice I/14 (na rozdíl od přeložky silnice III/01422) má nadmístní význam, avšak poukázal na Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, s nímž je napadený územní plán a jeho změny v souladu.

[16] Odpůrce dále poukázal na historický vývoj dnešní silnice I/14 a plánu na zbudování její přeložky (studie z let 1820 – 1830, založení inkameračního svazu v roce 1931, zařazení silnice I/14 mezi dálkové silnice krajové třídy I. B v roce 1936, studie z roku 1958), která byla dne 21. 8. 1969 rozhodnutím Rady Okresního národního výboru v Náchodě definitivně stabilizována. Od tohoto data byl předmětný koridor přeložky zakotven do všech následných územně plánovacích dokumentací. Stávající (historická) trasa silnice I/14 je vedena v délce 4,70 km zastavěným územím s obytnou funkcí včetně městské památkové rezervace. Šířka jakož i výškové poměry této silnice jsou zcela nevyhovující, přičemž průměrná intenzita dopravy v centru města se pohybuje v rozmezí 5,4 – 5,9 tisíc vozidel za den. Vibrace z dopravy mají negativní vliv na pískovcové podloží a statický stav historických objektů. Přeložka silnice I/14 tyto negativní vlivy výrazně omezí. Navržená trasa přeložky je mnohokráte prověřená, nenahraditelná a vedení přeložky v jiné trase není možné. Zásadní změna situování navržené přeložky povede k technické a ekonomické nereálnosti stavby a ke ztrátě její dopravní účinnosti. K tvrzení navrhovatele, že mu bude přerušením jím používané polní cesty na pozemku parc. č. 879/1 znemožněna obsluha jeho nemovitostí, odpůrce namítá, že právě tato cesta je v územním plánu řešena jako mimoúrovňové komunikační spojení navazujících polností za přeložkou silnice I/14, a jejich obsluha tak oproti stávajícímu stavu není nijak omezena.

[17] Závěrem odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy zamítl.

III.
Replika navrhovatele

[18] V replice doručené soudu dne 20. 6. 2011 navrhovatel s argumentací odpůrce nesouhlasil. Nejprve provedl podrobný rozbor právní úpravy územního plánování a pořizování územně plánovací dokumentace s tím, že i při projednávání územně plánovací dokumentace je třeba aplikovat obecné zásady správního řízení, přičemž v projednávané věci byla porušena zejména poučovací povinnost a princip zákonnosti. Navrhovatel zopakoval, že mu nebylo umožněno seznámit se se zadáním územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují, jelikož obec neměla nepřetržitě přístupnou úřední desku. Odpůrce též postupoval v rozporu s principem hierarchie územně plánovací dokumentace.

[19] Navrhovatel doplnil, že ani změna č. 2 nebyla podrobena posouzení vlivů na životní prostředí, ačkoliv územně plánovací dokumentace musela být posouzena podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Dále poukázal na dokumentaci hodnocení vlivů na životní prostředí přeložky silnice I/14 z března

1996 zpracovanou společností Transkonsult s. r. o., z níž není zřejmé, jakým způsobem byla o tomto posuzování informována veřejnost. K záměru „Přeložka silnice I/14 Nové Město nad Metují“ bylo dne 24. 3. 1997 pod č. j. 400/879/405/OPVŽP/97 vydáno stanovisko k posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Toto stanovisko podle názoru žalobce propadlo dne 1. 1. 2004, přičemž teprve dne 14. 10. 2004 byl schválen Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko.

[20] Navrhovateli též není jasné, co opravňovalo tajemníka Městského úřadu Nového Města nad Metují k žádosti o zapracování přeložky silnice I/14 v územním plánu velkého územního celku ze dne 16. 1. 1996 adresované ministerstvu hospodářství, když přeložka silnice I/14 byla v územním plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválena až dne 29. 2. 1996.

[21] Podle navrhovatele územní plán hrubě porušuje a nenaplňuje § 1 a 2 stavebního zákona. K námitce rozporu vymezení přeložek se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu, jíž uvedl v návrhu, navrhovatel doplnil, že se jedná o rozpor s § 4 a 5 tohoto zákona. Zemědělský půdní fond dle jeho názoru slouží jako výrobní prostředek zemědělské výroby a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Přeložky jsou dále v rozporu se Státní politikou životního prostředí, která požaduje při modernizaci silniční sítě využívat především stávající silnice, a omezit tím fragmentaci krajiny novými trasami.

[22] Navrhovatel zopakoval, že nová plocha bydlení S2 byla vymezena v rozporu se zákonem, jelikož se jedná o plochu nadmístního významu. Podle navrhovatele by se „novým osadníkům“ nelíbily imise ze zemědělské a lesnické činnosti. Navrhovatel se v důsledku této plochy obává poškozování lesních porostů mládeží a tvrdí, že plocha bude mít negativní vliv na krajinný ráz.

[23] V další části repliky navrhovatel znovu předestřel své námitky týkající se změny č. 2. Nově poukázal na pochybné a rozporuplné znění odůvodnění této změny na internetových stránkách odpůrce, které neobsahuje komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty. O námitkách ke konceptu změny č. 2 rozhodlo zastupitelstvo města dne 31. 5. 2006 usnesením č. ZM 31-2759/06, avšak ve chváleném opatření obecné povahy je uvedeno, že o námitkách bylo rozhodnuto usnesením č. ZM 31-2760/06, jež se týká monitoringu skal v Nádražní ulici. Navrhovatel tvrdí, že v rámci změny č. 2 odpůrce jednal i o přeložce silnice I/14, což vyplývá ze stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 16. 10. 2002, zn. DS 1633/02/Ja.

[24] Závěrem navrhovatel popsal své připomínky a námitky ve vztahu k připravovaným Zásadám územního rozvoje Královéhradeckého kraje a k zadání nového územního plánu Nového Města nad Metují, v nichž zdůraznil vadné vymezení ploch nadmístního významu. Navrhovatel též pohovořil o vypořádání svých žádostí o změny stávajícího územního plánu v roce 2011, o územním rozhodnutí č. ÚR 1047 z roku 1999 a o svém působení v občanském výboru Vrchoviny, kde měl na starosti místní rozhlas. Závěrem setrval na svém původním návrhu.

IV.
Další podání navrhovatele

[25] Dne 6. 9. 2012 doručil navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu další rozsáhlé doplnění svého návrhu. Pro případ, že by NSS nezrušil napadené akty jako celek, navrhl zrušení konkrétních pasáží územního plánu a změny č. 1. Opětovně se zabýval svou aktivní legitimací a

důvody návrhu, nicméně v řadě případů se jednalo jen o košatější převyprávění skutečností již řečených v návrhu a replice. Pokud jde o nová tvrzení a argumenty, uvedl navrhovatel následující.

[26] Navrhovatel poukázal na ochranu vlastnického práva v Listině základních práv a svobod a namítl, že k zanesení přeložky silnice I/14 neměl odpůrce pravomoc, resp. příslušnost, jelikož se jedná o záměr nadmístního významu. Navrhovatel odkázal na stanovisko okresního úřadu bez čísla jednacího a data vydání, podle nějž byl pro oblast Nového Města nad Metují zpracován rajonový územní plán Orlické hory a podhůří, jenž byl ale dle tvrzení navrhovatele v době přijímání napadeného územního plánu pro oblast Novoměstska neplatný, resp. neúčinný. Zadání Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko pak bylo schváleno až dne 27. 10. 1998. Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko nemohl převzít trasu přeložky I/14 ze směrného územního plánu z roku 1974, jelikož ten byl dne 29. 2. 1996 zrušen a nahrazen nyní napadeným územním plánem, v němž ale došlo k posunutí této přeložky.

[27] Původní trasa přeložky silnice I/14 podle směrného územního plánu z roku 1974 vedla dle mínění navrhovatele „za kamenným plotem pana N.“ na parc. č. 784/1 a 879/1 v katastrálním území Vrchoviny v místě, kde doposud roste Višeň zvaná „Vajksle“. Na tuto trasu bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, nikoliv však stavební povolení z důvodu finanční náročnosti a v důsledku petice několik desítek osob z let 1978 – 1980. Navrhovatel očekává, že Nejvyšší správní soud tuto záležitost, jež má dopad na napadený územní plán, dostatečně prošetří, k čemuž navrhl provedení důkazu předmětným územním rozhodnutím, výslechem předsedkyně petičního výboru paní H. K. (na jiném místě podání označenou jako H. H.) a dále signatářů petice P. H., J.1 a J2 F., J. a M. L.. Z veřejné vyhlášky ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. Výst. 1067/2008/Št, ÚR-1459, vyplývá, že v roce 1981 byly Dopravoprojektem Brno zpracovány čtyři varianty vedení trasy. Tato studie byla aktualizována v roce 1995 společností Consmik Brno a následně v roce 1996 posouzena společností Transconsult Hradec Králové dle zákona č. 244/1992 Sb. V této studii byla vyhodnocena jako nejvhodnější alternativa I, jež se stala podkladem pro zapracování do územního plánu města. V územním plánu z 29. 2. 1996 došlo k posunutí předmětné přeložky oproti směrnému plánu z roku 1974 o 50 – 100 m z parc. č. 784/1 na parc. č. 784/3. Posunutí přeložky nebylo podloženo hydrogeologickým průzkumem, územně technickou studií a hydrogeologickým posudkem, což je v rozporu s § 1, 2 a 3 stavebního zákona z roku 1976. K posunutí přeložky I/14 potřeboval odpůrce stanovisko nadřízeného orgánu a stanoviska dotčených orgánů státní správy, která však neexistují. Argumentace odpůrce o 150letém plánování přeložky je relevantní v tom, že o takovém opatření mohlo být uvažováno, nicméně varianty řešení byly k dispozici až v letech 1981 – 1995. O dlouhodobé stabilizaci přeložky hovořit nelze. S ohledem na dobu nesvobody (k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204) se pak navrhovatel mohl poprvé k záměru přeložky v současné podobě vyjádřit až v souvislosti s přijímáním nyní napadeného územního plánu.

[28] Navrhovatel poukázal na pozvánku ze dne 5. 1. 1995, č. j. 1/95, na projednání návrhu územního plánu, v níž jsou vyjmenovány sousední obecní úřady a skupina místních podnikatelů. Ačkoliv byl navrhovatel v době vydání pozvánky plnohodnotným podnikatelem, nebyl na toto projednání pozván, v čemž spatřuje porušení poučovací povinnosti pořizovatele. Ve správním spisu dále není založen spis návrhu Urbanplan, koncept návrhu, jakým způsobem byl projednáván a zpracováván koncept napadeného územního plánu, chybí hlavní výkres. Odpůrce

si neobstaral stanovisko ministerstva pro místní rozvoj, resp. použil nezpůsobilé vyjádřené okresního úřadu. Z usnesení zastupitelstva odpůrce, jímž byl schválen napadený územní plán, nelze dovodit, proč byla přijata přeložka I/14 v jiné trase oproti návrhovým výkresům a podkladům. Zastupitelstvo schválením této trasy porušilo ústavní a zákonné mantinely správy obce.

[29] Navrhovatel dále uvedl, že by mu mohly být lhostejné změny č. 2 a č. 3, stejně jako to, zda Nejvyšší správní soud tyto změny zruší. Připustil, že se ho změny nemohly dotknout, jak tvrdí odpůrce. Pokud se ale změna č. 2 nezabývala přeložkou silnice I/14, jak uvádí odpůrce, není navrhovateli jasné, že se v grafické části po změně č. 2 opakovaně objevuje tzv. „nová trasa I/14“ v rozporu s návrhovými položkami k územnímu plánu ze dne 29. 2. 1996 a v rozporu s návrhovými položkami ve změně č. 1.

[30] Dále navrhovatel uvedl, že se dne 24. 4. 2012 dostavil k Nejvyššímu správnímu soudu nahlížet do spisu a ke svému úžasu zjistil, že soud zaslal správní spis zpět odpůrci pro potřeby přípravy územního plánu Nového Města nad Metují. Jelikož navrhovatel byl dne 20. 6. 2011 při nahlížení do spisu u Nejvyššího správního soudu sledován, aby se spisem něco neprovedl, je tímto postupem soudu uvržen do nerovnoprávného postavení, neboť odpůrce tak má možnost falšovat postoupené správní spisy. Navrhovatel měl být soudem na vrácení správních spisů upozorněn, aby do nich mohl případně ještě nahlédnout.

[31] Navrhovatel se zabýval též územním řízením na přeložku silnice I/14, snesl řadu námitek proti Územnímu plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, Zásadám územního rozvoje Královéhradeckého kraje a polemizoval s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011 – 100. Poukázal též na novou dopravní studii „Brána k sousedům“ vypracovanou na objednávku Královéhradeckého kraje, v němž je přeložka silnice I/14 řešena jako obchvat Nového Města nad Metují mimo nemovitosti navrhovatele, mimo zastavěná území obce a s nižší pořizovací cenou.

[32] V podání doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 11. 9. 2012 navrhovatel kromě opětovné rekapitulace tvrzení a námitek již uvedených v dřívějších podáních požádal o přezkum veškerých stanovisek dotčených orgánů státní správy vydaných k územnímu plánu a jeho napadeným změnám. Navrhovatele by zajímalo, jak se vypořádaly s přeložkou silnice I/14, přeložkou silnice III/01422 pro Přibyslav a s plochou S2 jako se záměry nadmístního významu, a jak se vypořádaly s přijatým řešením přeložky silnice I/14 a s preferencemi mezi oběma trasami této přeložky. Současně žádal o přezkum stanovisek dotčených orgánů státní správy a posuzovatele EIA k dokumentaci Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko ve vztahu ke změně trasování přeložky silnice I/14.

[33] V tomto podání navrhovatel namítl porušení svého práva na spravedlivý proces, k němuž mělo dojít tím, že Nejvyšší správní soud v průběhu řízení vrátil správní spisy předložené odpůrcem a Krajským úřadem Královéhradeckého kraje těmto subjektům. Správní spisy zaslané následně zpět Nejvyššímu správnímu soudu považuje navrhovatel za nedůvěryhodné a neúplné. Postup soudu zasáhl do navrhovatelova legitimního očekávání, neboť očekával, že soud rozhodne podle podkladů dodaných odpůrcem ihned po podání návrhu, resp. připojených ze spisu sp. zn. 2 Ao 4/2011. Navrhovatel vyjádřil svoji nelibost nad postupem soudních osob, když nahlížel do spisu s tím, že se nijak nedotýká legitimity soudu, avšak z těchto důvodů požaduje, aby byl jeho návrh důsledně přezkoumán a řádně vypořádány veškeré jeho námitky.

[34] Závěrem bez bližší argumentace uvedl, že „[z] pohledu na předloženou grafickou dokumentaci na tzv. jihovýchodním obchvatu Vrchovin lze dohledat, že odpůrce účelově manipuloval zastavěné území městské části Vrchoviny bez náležitého odůvodnění v územním plánu a jeho změn."

[35] V podání doručeném soudu dne 19. 9. 2012 navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud obstaral spisy týkající se zadání a konceptu Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují a ověřil, jakým způsobem bylo umožněno veřejnosti seznámit se se zadáním, konceptem a jejich podklady a podat k nim námitky či připomínky. Dále soudu předložil kopie svých daňových přiznání z let 1993 až 1996, na jejichž základě se domáhal, aby Nejvyšší správní soud posoudil výši jeho ekonomických ztrát. Důvodem k přiměřenému zadostiučinění je též nepřiměřená délka správního řízení, neboť na přeložku silnice I/14 se nepodařilo za posledních 37 let vydat pravomocné územní rozhodnutí. Navrhl též, aby si soud vyžádal originály zmiňovaných daňových přiznání a dále Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje jakož i Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko za účelem zjištění, v jaké podobě a v jakých místech byl záměr přeložky I/14 převzat nadřazenými dokumentacemi.

[36] V podání a jeho opravě doručených soudu dne 25. a 27. 9. 2012 se navrhovatel opětovně domáhal, aby soud vyžádal zadání a koncept územního plánu a jeho změny č. 1, jakož i petici z let 1978 – 1980 týkající se přeložky silnice I/14. Dále tvrdil, že zastupitelstvo odpůrce postupovalo v rozporu s odstavci I. – IV. informace Odboru výstavby a regionálního rozvoje Městského úřadu Nového Města nad Metují obsahující cíle a úkoly územního plánování, které byly dle navrhovatele účinné i v rozhodném období.

[37] V podání doručeném soudu dne 9. 10. 2012 navrhovatel tvrdil, že vlivy Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko na životní prostředí byly posuzovány podle dvou zákonů, přičemž některé záměry byly posouzeny podle zákona č. 244/1992 Sb. a některé podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). To navrhovatel považuje za rozporné se zákonem, k čemuž odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 – 75, a ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210. Veřejnosti měla být dána možnost vyjádřit se k oběma stupňům posouzení, což se nestalo. Podle názoru navrhovatele se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011 – 100, nezabýval dokumentací posouzení vlivů záměru přeložky silnice I/14 na životní prostředí vypracovanou dle zákona č. 100/2001 Sb. Navrhovatel soudu navrhl, aby si obstaral posouzení přeložky silnice I/14 podle zákona č. 100/2001 Sb. provedené v rámci Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko a dále dokumentaci posuzování vlivů této přeložky na životní prostředí provedené v roce 1996 společností Transconsult. V závěru navrhovatel zopakoval svoji výtku spočívající v neprovedení hydrogeologického průzkumu v území regulovaném územním plánem a jeho změnami.

V.
Postup Nejvyššího správního soudu

[38] Nejvyšší správní soud obstaral potřebné správní spisy a vyjádření stran. První senát Nejvyššího správního soudu však podáním ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Ao 1/2010 – 156, předložil Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy návrh na zrušení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č.

150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“, řízení vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 34/10). První senát Nejvyššího správního soudu zaujal názor, že právní úprava dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. (řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části), jíž je třeba ve věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Primární důvod neústavnosti úpravy byl spatřován v absenci lhůty pro podání návrhu soudu.

[39] Jelikož navrhovatelův případ je obdobný případu vedenému pod sp. zn. 1 Ao 1/2010, mohlo mít rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/10 vliv na rozhodování soudu v této věci. Z tohoto důvodu předsedkyně senátu usnesením ze dne 28. 6. 2011, č. j. 1 Ao 3/2011 – 61, řízení o návrhu přerušila podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s.

[40] Ústavní soud nálezem ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, návrh Nejvyššího správního soudu zamítl. Ústavní soud uvedl, že absence lhůty sama o sobě protiústavní není a její protiústavnost by bylo lze nalézt pouze v kontextu konkrétního případu. V dané věci ovšem dle názoru Ústavního soudu princip právní jistoty jednoznačně nepřevážil nad možností podat návrh soudu na zrušení opatření obecné povahy. Podporu pro tento závěr Ústavní soud shledal ve třech důvodech: 1) v dřívější nemožnosti napadat územní plány před soudem, 2) ve změnách právních názorů soudů na to, zda územní plány přijaté za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 jsou opatřeními obecné povahy, a na materiální a formální pojetí opatření obecné povahy, 3) ve skutečnosti, že kritizovaná absence lhůty k podání návrhu již byla zákonodárcem odstraněna (novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/20011 Sb.). Předsedkyně senátu nato usnesením ze dne 9. 8. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 - 84, podle § 48 odst. 5 s. ř. s. rozhodla, že se v řízení pokračuje.

[41] Za účelem vyjasnění argumentace a provedení potřebných důkazů nařídil soud na den 16. 10. 2012 ústní jednání, na němž strany setrvaly na svých návrzích. Zvukový záznam z jednání je připojen na č. l. 224 soudního spisu; relevantní skutečnosti přednesené při jednání a provedené důkazy jsou zohledněny níže v rámci přezkumu podmínek řízení a při posouzení důvodnosti návrhu. V souladu se svojí ustálenou judikaturou (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou k dispozici na www.nssoud.cz) soud neprováděl dokazování listinami, které byly součástí správního spisu.

[42] Nejvyšší správní soud v souladu s názorem Ústavního soudu přezkoumal napadená opatření obecné povahy. Nejprve zkoumal podmínky řízení, následně pak důvodnost návrhu ve věci samé. Dospěl přitom k závěru, že návrh je z části neprojednatelný a z části nedůvodný.

VI.
Podmínky řízení

[43] Podmínkami řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.) jsou zejména existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34).

VI./A) Existence opatření obecné povahy

[44] Navrhovatel se domáhal zrušení celkem deseti různých aktů, o nichž tvrdil, že se jedná o opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud tedy musel tyto akty jednotlivě posoudit z toho hlediska, zda se jedná o opatření obecné povahy, která jsou řádně vydaná a účinná.

[45] Územní plán sídelního útvaru se v době přijetí napadeného územního plánu vydával postupem podle § 20 – 29 stavebního zákona z roku 1976. Územní plán schvalovalo zastupitelstvo obce [§ 36 odst. 1 písm. n) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)], přičemž závaznou část územního plánu vyhlašovala obec obecně závaznou vyhláškou (§ 29 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 16 obecního zřízení z roku 1990). V souladu se závěry Ústavního soudu je třeba územní plán pořízený a schválený podle stavebního zákona z roku 1976, jehož závazné části byly vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou, považovat za opatření obecné povahy (viz nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, N 198/51 SbNU 409). Územní plán sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválilo zastupitelstvo města na 9. řádném zasedání konaném dne 29. 2. 1996 usnesením pod bodem I. 1. Závazné části územního plánu byly vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou č. 29, která byla dle svého článku 17 vyhlášena dne 4. 3. 1996 a účinnosti nabyla v souladu s § 16 odst. 4 obecního zřízení z roku 1990 dne 19. 3. 1996. Podle sdělení odpůrce ze dne 28. 8. 2012 nebyl předmětný územní plán do současné doby zrušen. Napadený územní plán z roku 1996 je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné.

[46] Změna územního plánu se v době přijetí změn č. 1 a č. 3 Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují vydávala postupem podle § 31 ve spojení s § 20 až 29 stavebního zákona z roku 1976. Změnu územního plánu schvalovalo zastupitelstvo obce [§ 36 odst. 1 písm. n) obecního zřízení z roku 1990, resp. § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], přičemž závaznou část změny územního plánu vyhlašovala obec obecně závaznou vyhláškou [§ 29 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 16 obecního zřízení z roku 1990, resp. ve spojení s § 84 odst. 2 písm. b) a § 10 a § 12 obecního zřízení z roku 2000]. Změnu územního plánu pořízenou a schválenou podle stavebního zákona z roku 1976, jejíž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou je třeba v souladu se závěry Ústavního soudu považovat za opatření obecné povahy (viz nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009, N 57/52 SbNU 267). Změna č. 1 byla schválena usnesením zastupitelstva města Nové Město nad Metují na 16. řádném zasedání konaném dne 5. 10. 2000 pod bodem I. 5. Závazné části změny č. 1 byly vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou „Dodatek č. 1 k vyhlášce č. 29 ze dne 4. 3. 1996“, která byla vyhlášena dne 9. 10. 2000 a v souladu s § 16 odst. 4 obecního zřízení z roku 1990 nabyla účinnosti dne 24. 10. 2000. Změna č. 3 byla schválena usnesením č. ZM 32-2882/06 zastupitelstva města Nové Město nad Metují na řádném zasedání konaném dne 24. 8. 2006. Závazné části změny č. 1 byly vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou č. 3/2006, která byla vyhlášena dne 17. 10. 2006 a v souladu s § 12 odst. 2 obecního zřízení z roku 2000 nabyla účinnosti dne 1. 11. 2006. Podle sdělení odpůrce ze dne 28. 8. 2012 nebyly změny č. 1 a č. 3 od svého přijetí do současné doby zrušeny. Změny č. 1 a č. 3 jsou tedy opatřeními obecné povahy, která byla řádně vydána a jsou účinná.

[47] V čase přijetí změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují se pak změna územního plánu vydávala (a stále vydává) dle § 55 odst. 2 ve spojení s § 43 až 54 stavebního zákona z roku 2006. Změnu územního plánu vydává zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy (§ 55 odst. 2 ve spojení s § 54 odst. 2 a s § 43 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Změna č. 2 byla schválena usnesením zastupitelstva města č. ZM 49-3278/08 na řádném zasedání konaném dne 26. 6. 2008 a vydána jako opatření obecné povahy dne 27. 6. 2008

pod č. j. 29/ÚP/2008. Opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce dne 7. 7. 2008 a v souladu s § 173 odst. 1 věta třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nabylo účinnosti dne 22. 8. 2008. Podle sdělení odpůrce ze dne 28. 8. 2012 nebyla změna č. 2 dosud zrušena. Napadená změna č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné.

[48] Dále se navrhovatel výslovně dožadoval zrušení čtyř vyhlášek Nového Města nad Metují – vyhlášky č. 29 ze dne 4. 3. 1996, dodatku č. 1 k vyhlášce č. 29 ze dne 9. 10. 2000, vyhlášky č. 29/ÚP/2008 ze dne 27. 6. 2008 a vyhlášky č. 3/2006 ze dne 17. 10. 2006. Pokud jde o „vyhlášku" ze dne 27. 6. 2008, č. 29/ÚP/2008, nejedná se o obecně závaznou vyhlášku, nýbrž o opatření obecné povahy, jímž byla vydána změna č. 2. Jedná se tedy o akt, jemuž se Nejvyšší správní soud věnoval výše v bodě [47] a který je opatřením obecné povahy. Navrhovatel se zde v podstatě domáhá dvakrát zrušení téhož aktu, jenom jej v návrhu odlišně označuje. Nejvyšší správní soud proto k tomuto opakovanému napadení téhož aktu nepřihlížel.

[49] Zbývající tři vyhlášky jsou obecně závaznými vyhláškami, jimiž byly vyhlášeny závazné části územního plánu a jeho změn č. 1 a 3. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 (publikovaném pod č. Sb. NSS), konstatoval, že *„mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. (...) Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkum podzákonných právních předpisů, a tudíž ani vyhlášek obcí. Tato pravomoc náleží Ústavnímu soudu České republiky (srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) a nenaplněný čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy České republiky ve spojení s ustanovení § 64 a n. zák. č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).*" Z citovaného právního názoru, s nímž se ve věci rozhodující senát plně ztotožňuje, vyplývá, že předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemohou být obecně závazné vyhlášky obcí, jimiž byly publikovány závazné části územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud proto návrh navrhovatele na zrušení obecně závazných vyhlášek Nového Města nad Metují – vyhlášky č. 29 ze dne 4. 3. 1996, dodatku č. 1 k vyhlášce č. 29 ze dne 9. 10. 2000 a vyhlášky č. 3/2006 ze dne 17. 10. 2006, odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v absenci pravomoci Nejvyššího správního soudu k přezkumu a zrušení těchto obecně závazných vyhlášek [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[50] Konečně navrhovatel napadl též dvě rozhodnutí o námitkách, a to rozhodnutí o námitkách navrhovatele ke změně č. 1 ze dne 5. 10. 2000 (bod 5 usnesení z 16. zasedání městského zastupitelstva) a rozhodnutí o námitkách ke konceptu řešení změny č. 2 (usnesení č. ZM 31-2759/06). Nejvyšší správní soud dospěl ve své judikatuře k závěru (srov. usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, a rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62), že rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s., kterým by podle konkrétních okolností věci mohlo dojít k dotčení práv osoby, jež námitku uplatnila. Vždy je ale nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až opatřením obecné povahy (územním plánem či jeho změnou). Jestliže by k dotčení práv námitkáře došlo až opatřením obecné povahy, soudní ochrana by byla v souladu s principem subsidiarity poskytnuta až proti opatření obecné povahy.

[51] Tyto úvahy lze ve vztahu k posuzování podmínky řízení – existence opatření obecné povahy – shrnout následovně. Jsou-li napadená rozhodnutí o námitkách způsobilá zasáhnout samostatně právní sféru navrhovatele, jedná se o rozhodnutí přezkoumatelná podle § 65 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud v takovém případě návrh (žalobu) na jejich zrušení postoupí krajskému soudu, který je k jejímu projednání věcně a místně příslušný (§ 7 odst. 1, 2 a 4 s. ř. s.). Jestliže však k zásahu do práv navrhovatele došlo až opatřením obecné povahy, nemůže být rozhodnutí o námitkách podrobeno samostatnému přezkumu dle § 65 a násl. s. ř. s., ani nemůže být samostatně napadeno v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, jelikož se o opatření obecné povahy nejedná. V takovém případě Nejvyšší správní soud odmítne návrh na zrušení rozhodnutí o námitkách pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a námitky navrhovatele vztažené proti tomuto rozhodnutí zohlední v rámci přezkumu následně vydaného opatření obecné povahy, jestliže to umožňují ostatní podmínky řízení.

[52] V námitce ze dne 29. 5. 2000 navrhovatel nesouhlasil se změnou č. 1 územního plánu, neboť je v rozporu s jeho vlastnickými právy s tím, že své pozemky pro potřeby změny č. 1 neposkytne. Konkrétně nesouhlasil se zřízením hospodářského sjezdu na 1,2 km plánované přeložce silnice I/14 a se změnou přístupové cesty pro obec Přibyslav. Změnu č. 1 též považoval za rozpornou s některými právními předpisy. Odpůrce o námitce rozhodl dne 5. 10. 2000 usnesením č. I.5, jímž námitku zamítl. Součástí správního spisu je zpráva o projednání územně plánovací dokumentace, jejíž součástí je návrh rozhodnutí o námitkách. V něm je jako zdůvodnění zamítavého výroku uvedeno, že návrh změn byl proveden v souladu se schváleným souborným stanoviskem a že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahuje správní řád. Dále je konstatováno, že navrhovatel zřízení hospodářských sjezdů ve vyjádření ke konceptu změny sám požadoval a že přístupová cesta na Přibyslav není předmětem projednávaných změn, nýbrž je součástí platného územního plánu. Pokud jde o údajný rozpor s některými zákony, řeší tyto otázky dotčené orgány státní správy, jejichž vyjádření jsou k navrženým změnám souhlasná. Nejvyššímu správnímu soudu se na pozadí námitky a rozhodnutí o ní jednoznačně jeví, že k případnému zásahu do právní sféry navrhovatele nemohlo dojít samotným rozhodnutím o námitce, nýbrž až napadenou změnou č. 1 – až ta totiž vymezovala hospodářský sjezd, případně (jak tvrdí navrhovatel) cestu na Přibyslav. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud návrh na zrušení předmětného rozhodnutí o námitkách odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

[53] Navrhovatel podal ke konceptu změny č. 2 řadu podání (dne 7. 10. 2004, 29. 11. 2005 a 30. 11. 2005), v nichž uváděl, že své pozemky pro potřeby územního plánu neposkytne, poukazoval na nezákonnosti územního řízení na umístění stavby přeložky silnice I/14, na nevyřízení jeho předchozích připomínek k územnímu plánu (k jeho změně č. 1). Navrhoval, aby došlo k vymezení přeložky silnice I/14 mimo jeho pozemky, a popisoval, jaké obtíže přeložka způsobí jemu i životnímu prostředí. Odpůrce posoudil podání navrhovatele jako námitku a usnesením ze dne 18. 5. 2006, č. ZM 31-2759/06, ji zamítl. Ve sdělení ze dne 6. 6. 2006 pořizovatel navrhovateli sdělil, že námitce nebylo vyhověno proto, že se týkala umístění stavby přeložky silnice I/14, která nebyla předmětem řešení změny č. 2.

[54] Ani zde se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že by přímo rozhodnutím o námitce došlo k zásahu do právní sféry navrhovatele. Vychází především z toho, že dle § 21 odst. 5 stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném v době projednávání konceptu změny č. 2 rozhodovala o námitkách obec, přičemž do 30 dnů od schválení souborného stanoviska musel pořizovatel

sdělit, těm, kteří podali námitky, že bylo námitkám vyhověno, nebo důvody, pro které námitkám vyhověno nebylo. Současně však podle § 22 odst. 4 téhož zákona mohli v další fázi přijímání územního plánu obce, tj. ve fázi návrhu, vlastníci dotčených pozemků a staveb uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení. Podle § 23 odst. 2 pak pořizovatel sdělil těmto osobám do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

[55] Rozhodnutí o námitkách proti konceptu (změny) územního plánu nelze proto podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., které by s konečnou platností bylo s to zasáhnout do právní sféry příslušného námitkáře. Naopak tento námitkář má příležitost podat totožnou námitku nebo podat nesouhlas s vyřízením své námitky ke konceptu znovu ve fázi návrhu územního plánu. Teprve vyřízení této námitky (nesouhlasu) je definitivní a způsobilé zasáhnout do právní sféry námitkáře (nedojde-li ve skutečnosti k zásahu až samotným územním plánem nebo jeho změnou). Tento výklad potvrzuje též úprava ve stavebním zákoně z roku 2006, která ani nepředpokládá, že by o námitkách ke konceptu (změny) územního plánu bylo vydáváno zvláštní rozhodnutí – pouze odůvodnění návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu musí obsahovat vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že navrhovatelem napadené rozhodnutí o námitkách ke konceptu změny č. 2 není způsobilé přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s., avšak nelze jej ani samostatně napadnout jako opatření obecné povahy. Soud proto tento návrh odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení; namítanými vadami rozhodnutí se lze zabývat v rámci posuzování zákonnosti procesu přijetí změny č. 2.

[56] Z výše uvedeného vyplývá, že podmínku řízení spočívající v existenci opatření obecné povahy splňují z napadených aktů pouze Územní plán sídelního útvaru Nové Město nad Metují a jeho změny č. 1, č. 2 a č. 3. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval jen těmito opatřeními obecné povahy.

VI./B) Aktivní legitimace navrhovatele

[57] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (...) *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy 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.*“ (body 31 a 34 usnesení). Rozšířený senát se dále věnoval aktivní legitimaci konkrétně v případě územních plánů: „[v] *případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (...)*“. Rozšířený senát poté uzavřel, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „*zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah*

k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.)" (body 35 a 36 usnesení). Pokud jde o dotčení procesních práv, rozšířený senát konstatoval, že tvrdit porušení procesních práv může pouze ten, komu přísluší hmotná práva k nemovitým věcem na území regulovaném zásadami (bod 40 usnesení).

[58] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]*ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*" (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci", kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*" (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59). V posledně cit. rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 - 97.

[59] Z výpisu z katastru nemovitostí předloženého soudu je zřejmé, že navrhovatel je vlastníkem případně spoluvlastníkem řady nemovitostí v katastrálním území Vrchoviny, které leží v území řešeném Územním plánem sídelního útvaru Nové Město nad Metují (listy vlastnictví 224 a 31). Mimo jiné je též vlastníkem (spoluvlastníkem) nemovitostí parc. č. 784/1, 784/3 a 879/1, přes něž územní plán vymezil koridor přeložky silnice I/14, pozemku parc. č. 792/2, přes nějž byl územním plánem vymezen koridor silnice III/01422 směrem na Přibyslav, a dále pozemků parc. č. 782/1, 879/1 a 787/1, v jejichž blízkosti (vzdušnou čarou 50 – 150 m) byla územním plánem vymezena nízkopodlažní obytná zástavba „sídliště na Františku" (navrhovatelem označována jako plocha S2). Navrhovatel tvrdil, že tyto záměry jej krátí na jeho právech, zejména na právu vlastnickém, právu na podnikání a právu na příznivé životní prostředí, přičemž obsáhle popisoval konkrétní možné negativní vlivy na svou právní sféru. Navrhovateli tedy náleží vlastnická práva k nemovitostem řešeným napadeným územním plánem a navrhovatel rovněž dostatečně tvrdí zkrácení svých práv v důsledku vydání tohoto opatření obecné povahy. Současně se soud nedomnívá, že by byly splněny podmínky pro odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou zjevně neoprávněnou. Soud má tedy za to, že podmínka aktivní žalobní legitimace navrhovatele ve vztahu k předmětnému územnímu plánu je splněna.

[60] Změna č. 1 pak vymezila „hospodářský přejezd“ plánované přeložky silnice I/14, a to na pozemku ve spoluvlastnictví navrhovatele parc. č. 879/1 v těsné blízkosti pozemku navrhovatele parc. č. 784/1 a 784/3. Navrhovatel též tvrdí, že byl touto změnou zkrácen na svých konkrétních právech hmotných i procesních. Stejně jako v případě územního plánu nemá Nejvyšší správní soud pochyb, že aktivní procesní legitimace navrhovatele je v tomto případě nezpochybnitelná.

[61] Změna č. 2, jak patrno z tvrzení odpůrce, navrhovatele i ze změny samotné, se nemovitostí navrhovatele týkat neměla – jejím předmětem mělo být vymezení nových menších zastavitelných ploch zpravidla dosti vzdálených od nemovitostí navrhovatele. Vymezení těchto ploch přitom navrhovatel ani nenapadá a brojí více méně jen proti procesním pochybením odpůrce v průběhu projednávání a schvalování této změny. Samo dotčení procesních práv navrhovatele ovšem jeho aktivní procesní legitimaci nezakládá, netvrdí-li současně myslitelné dotčení na svých právech hmotných. Z tohoto pohledu by nebylo možno navrhovateli aktivní procesní legitimaci ve vztahu ke změně č. 2 přiznat. Navrhovatel však vznáší další argument, jímž tvrdí, že změnou č. 2 bez ohledu na jí deklarovaný předmět regulace došlo k posunu koridoru přeložky silnice I/14, a tím – logicky a konsekventně – k dotčení jeho hmotných práv vztahujících se k nemovitostem na parc. č. 784/1, 784/3 a 879/1. Jelikož toto tvrzení navrhovatel doložil dokumenty, které zpochybňují výše uvedený závěr o jednoznačném nedostatku hmotné legitimace navrhovatele, Nejvyšší správní soud usoudil, že i v tomto případě je aktivní procesní legitimace navrhovatele dána.

[62] Konečně změna č. 3 obsahovala změnu dvou menších funkčních ploch ze zemědělsky obhospodařovaných pozemků na zóny nízkopodlažní bytové výstavby. Tyto plochy jsou od nemovitostí navrhovatele dosti vzdáleny, sám navrhovatel jejich vymezení nijak nenapadá a dovolává se pouze porušení svých procesních práv. Při jednání soudu navrhovatel sice uvedl, že též v případě změny č. 3 došlo k posunu koridoru přeložky silnice I/14 oproti jeho vymezení v územním plánu, nicméně z pouhého pohledu na grafickou část změny č. 3 nic takového dovozovat nelze. Navrhovatel kromě tohoto obecného tvrzení nenabídl na rozdíl od změny č. 2 žádné další skutečnosti či dokumenty, jež by mohly svědčit dotčení jeho hmotných práv. Navrhovatel tedy nedisponuje absolutním vlastnickým právem k nemovitosti, jež by byla řešena změnou č. 3. Nelze též dovodit – a navrhovatel to ani netvrdí – že by byl případnou aktivitou na územích regulovaných změnou č. 3 nějak dotčen a že by zde tedy byl důvod přiznat mu výjimečně aktivní procesní legitimaci (k tomu srov. bod 37 citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Samo porušení procesních práv pak k aktivní procesní legitimaci nestačí. Za tohoto stavu věcí proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel nemohl být změnou č. 3 dotčen na své právní sféře a návrh na její zrušení byl proto podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Soudu proto nezbylo, než návrh navrhovatele na zrušení změny č. 3 odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Důkazy navržené k této části návrhu pak soud z logiky věci neprováděl.

VI./C) Formulace závěrečného návrhu

[63] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, v němž se, navrhovatel domáhá zrušení tří napadených opatření obecné povahy jako celku – územního plánu sídelního útvaru Nového Města nad Metují a jeho změn č. 1 a č. 2. Skutečnost, že navrhovatel v podání ze dne 6. 9. 2012 navrhl, aby soud případně zrušil jen některé části vyhlášky č. 29 a dodatku č. 1 k vyhlášce č. 29, nelze považovat za částečné zpětvzetí návrhu, což ostatně navrhovatel k dotazu

soudu výslovně potvrdil při ústním jednání. Navrhovatel zde pouze poukázal na ta ustanovení vyhlášek, jež je třeba zrušit v případě, že nebudou dány důvody pro zrušení napadených opatření obecné povahy jako celku. Jelikož Nejvyšší správní soud není oprávněn rušit obecně závazné vyhlášky obcí, považuje takto formulovaný petit za zpřesňující návrh na zrušení částí územního plánu a jeho změny č. 1, které obsahově tomuto petitu odpovídají.

VII.
Posouzení důvodnosti návrhu

[64] V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

VII./A) Pravomoc a působnost odpůrce

[65] K prvnímu kroku algoritmu postačí konstatovat, že zastupitelstvo Nového Města nad Metují bylo nadáno pravomocí vydat napadená opatření obecné povahy, a to

- územní plán na základě § 16, § 18 odst. 2 a § 26 odst. 2 a § 139 odst. 9 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 36 odst. 1 písm. n) obecního zřízení z roku 1990;
- změnu č. 1 na základě § 12 písm. a), § 13, § 26 odst. 2 a § 31 stavebního zákona z roku 1976 v rozhodném znění ve spojení s § 36 odst. 1 písm. n) obecního zřízení z roku 1990;
- změnu č. 2 na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona z roku 2006.

Napadená opatření obecné povahy byla tedy vydána orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřoval nezbytnou pravomoc.

[66] Další krok algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). Z předloženého spisu nevyplývá, že by odpůrce jednal *ultra vires*, a ze strany zdejšího soudu proto postačuje konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení.

[67] Navrhovatel ve svých podáních namítal, že odpůrce překročil svou pravomoc a působnost tím, že v územním plánu vymezil plochy a koridory nadmístního významu (přeložka

silnice I/14, plocha bydlení „sídliště Na Františku“ navrhovatelem označovaná jako plocha S2), aniž tyto plochy a koridory byly vymezeny v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Rozpor územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací však stávající judikatura Nejvyššího správního soudu posuzuje jako rozpor se zákonem v rámci čtvrtého kroku algoritmu, nikoliv jako nedostatek pravomoci či působnosti (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, publikovaný pod č. 1971/2010 Sb. NSS, bod 61), a proto se soud řečenou námitkou v této fázi přezkumu nezabýval.

VII./B) Zákonnost procesu přijímání opatření obecné povahy

[68] Před samotným pojednáním o jednotlivých námitkách vznesených navrhovatelem v rámci třetího kroku algoritmu považuje Nejvyšší správní soud za nutné ozřejmit, jakým způsobem hodlá přistupovat k případným zjištěným procesním pochybením, a to s ohledem na značnou dobu, která uplynula zejména od přijetí územního plánu. Soud v této souvislosti považuje za nutné sebeomezit svoji pravomoc zrušit územní plán nebo jeho část pro procesní pochybení, k němuž mělo dojít před mnoha lety, s ohledem na práva řady subjektů nabytá v dobré víře. Aby zásah soudu v takovém případě nebyl čistě formálním výkonem jeho pravomoci a bylo lze jej považovat za přiměřený, přistoupil by soud ke zrušení územního plánu nebo jeho části pouze tehdy, kdyby zásah do navrhovatelových práv byl obzvláště závažný a postup odpůrce by vykazoval znaky libovůle, účelovosti nebo lstivosti. Jen v případech takové zjevné procesní nespravedlnosti, která podstatně poškodila právní sféru navrhovatele a jeho hmotná práva, by soud zásah do práv třetích osob spočívající ve zrušení územního plánu nebo jeho části považoval za přiměřený.

[69] Nejvyšší správní soud tím navazuje na svoji dosavadní judikaturu, z níž plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů (viz např. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 658).

VII./B)/1. Územní plán

[70] Ve vztahu k procesu přijímání územního plánu navrhovatel v prvé řadě namítl, že obec neměla v době jeho schvalování veřejně přístupnou úřední desku, takže navrhovatel nebyl řádně informován o tom, kdy a kde může uplatnit svoje připomínky a námitky k územnímu plánu. Úřední deska byla zřízena až na základě usnesení rady města ze dne 25. 8. 2003, č. RM 20-481/03.

[71] Svědek Ing. J. M., který byl v době projednávání a schvalování napadeného územního plánu a jeho změn vedoucím stavebního odboru Městského úřadu Nového Města nad Metují, k této otázce vypověděl, že oznámení v této věci byla vyvěšena na místě k tomu obvyklém, což byla úřední deska městského úřadu umístěná v budově (v hale) městského úřadu a vývěsky osadních výborů, a dále byla oznámení opakovaně činěna městským rozhlasem. Praxe

oznamování na úřední desce umístěné v budově městského úřadu existovala dle svědka kontinuálně od dob národního výboru. Navrhovatel při jednání soudu zpochybnil, že by v době projednávání návrhu územního plánu byla v části Vrchoviny zřízena vývěska osadního výboru (k jejímu zřízení došlo až později). Navrhovatel též v té době obsluhoval obecní rozhlas v části Vrchoviny a žádné oznámení o projednávání návrhu územního plánu mu nebylo doručeno. Z usnesení rady města Nového města nad Metují ze dne 25. 8. 2003, č. RM 20-481/03, soud zjistil, že v této době mělo město dvě úřední desky – malou na radnici v prvním poschodí, která nebyla trvale přístupná veřejnosti, a větší v průchodu u Komerční banky na ulici Komenského. Jelikož byla rozšířena vývěsní plocha úřední desky u Komerční banky, rozhodla rada města, že úřední deskou města bude nadále pouze ta u Komerční banky. Druhá deska v prvním poschodí radnice svůj statut úřední desky ztrácí dne 25. 8. 2003 ve 24 hodin a bude nadále sloužit jen jako vývěsní deska informativní. Dále je ve spisu založena pozvánka bez data vydání a čísla jednacího s ručně psanou poznámkou „vyvěšeno dne 5. 1. 1995“, která zve na veřejné projednání návrhu Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují, které se bude konat dne 10. 2. 1995 ve 13:00 hodin v sále kina v Novém Městě nad Metují.

[72] V době projednávání napadeného územního plánu stanovil § 22 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 pořizovateli povinnost oznámit projednávání návrhu územního plánu sídelního útvaru organizacím a občanům způsobem v místě obvyklým. Ustanovení § 28 téhož zákona pak stipulovalo, že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Stavební zákon tedy odpůrci nestanovil povinnost uveřejnit návrh územního plánu sídelního útvaru na úřední desce, která by byla nepřetržitě přístupná veřejnosti. Takovou povinnost obecně nestanovil ani tehdy účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jehož aplikace na proceduru projednávání návrhu územního plánu sídelního útvaru byla navíc zákonem výslovně vyloučena. Pořizovatel byl povinen provést předmětné oznámení způsobem v místě obvyklým. Podle dobových komentářů lze pod tento pojem podřadit např. oznámení na úřední desce obce, oznámení v denním tisku, v místním rozhlas, případně kombinace těchto způsobů apod. (Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. *Stavební zákon v teorii a praxi*. 3 aktualizované vydání. Linde Praha a. s. : 1996, s. 40; Hegenbart, M., Lanč, J., Sakař, B. *Stavební zákon a předpisy souvisící. Komentář*. SEVT, a. s. : 1992, s. 59). Vždy však bude záležet právě na místní zvyklosti.

[73] V projednávané věci se nepodařilo s jistotou zjistit, zda bylo místní zvyklostí vyvěšovat oznámení též na vývěskách osadních výborů (toto tvrzení svědka vyvracel navrhovatel tvrzením opačným). Soud proto za způsob oznamování projednání návrhu územního plánu v místě obvyklý považuje jeho oznámení v městském rozhlasu a vyvěšení na úřední desce umístěné v budově městského úřadu. Soud má svědeckou výpovědí za prokázané, že k oznámení projednání návrhu územního plánu došlo městským rozhlasem. Navrhovateli se tuto výpověď nepodařilo vyvrátit tvrzením, že v rozhodné době rozhlas obsluhoval, a tudíž by o takovém oznámení musel vědět. Podle vlastního tvrzení navrhovatele v doplnění návrhu doručeném soudu dne 20. 6. 2011 obsluhoval navrhovatel rozhlas do 20. 1. 1994, pak odcestoval do USA a po návratu po šesti týdnech byl z obsluhy rozhlasu „odstraněn“. K projednávání návrhu územního plánu s veřejností však došlo až na počátku roku 1995. Soud má dále svědeckou výpovědí a pozvánkou založenou ve správním spise za prokázané, že došlo též k oznámení projednávání návrhu územního plánu na úřední desce umístěné v budově městského úřadu.

[74] Jestliže v době projednávání návrhu územního plánu bylo od dob národního výboru obvyklé sdělovat informace města občanům prostřednictvím rozhlasu a úřední desky umístěné

v budově městského úřadu, která nebyla nepřetržitě přístupná, pak zveřejněním oznámení o projednávání návrhu územního plánu sídelního útvaru rozhlasem a na této úřední desce učinil odpůrce zadost požadavkům zákona. Ačkoliv Nejvyšší správní soud považuje za vhodnější úpravu obsaženou v nyní platném a účinném správním řádu, která vyžaduje, aby měl každý správní orgán přístupnou úřední desku nepřetržitě (viz § 26 odst. 1 správního řádu), nemůže jen z toho důvodu konstatovat nezákonnost postupu odpůrce, neboť ten postupoval zcela v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Skutečnost, že město nemělo nepřetržitě přístupnou úřední desku, tak nemohla navrhovatele zkrátit na jeho právech, a námitka je proto nedůvodná.

[75] Navrhovatel v další námitce namítl, že pozvánkou ze dne 5. 1. 1995, č. j. 1/95, byly na projednání návrhu územního plánu pozvány sousední obecní úřady a skupina místních podnikatelů, avšak on – byť byl v době vydání pozvánky řádným podnikatelem – pozván nebyl. Tím došlo k porušení poučovací povinnosti pořizovatele.

[76] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že pozvánka ze dne 5. 1. 1995, č. j. 1/95, informuje o zahájení řízení k projednání návrhu Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují, přičemž projednání se uskuteční dne 10. 2. 1995 v 9:00 hodin v sále kina v Novém Městě nad Metují. K pozvánce je připojen dosti dlouhý seznam nadepsaný „k účasti“, v němž jsou jmenovitě uvedeny okolní obecní úřady, dotčené orgány státní správy a podnikatelé sídlící v řešeném území. Svědek Ing. J. M. potvrdil, že pozvánka byla těmto subjektům zaslána jednotlivě na jejich adresy. K dotazu soudu, proč mezi podnikateli nebyl uveden navrhovatel, svědek uvedl, že obesíláni byli pouze velcí, resp. nejvýznamnější podnikatelé, jak bylo již dříve zvykem. Dále je ve spisu založena pozvánka bez data vydání a čísla jednacího s ručně psanou poznámkou „vyvěšeno dne 5. 1. 1995“, která zve na veřejné projednání návrhu Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují, které se bude konat dne 10. 2. 1995 ve 13:00 hodin v sále kina v Novém Městě nad Metují. Svědek k této pozvánce konstatoval, že byla vyvěšena na úřední desce obce umístěné v budově městského úřadu a oznámena městským rozhlasem. K dotazu soudu dále uvedl, že důvodem vypracování dvou pozvánek byla skutečnost, že dopoledního jednání se řada obyvatel nemohla zúčastnit kvůli zaměstnání. Proto se na dopolední jednání zvali okolní obce, dotčené orgány státní správy a nejvýznamnější podnikatelé. Na odpolední jednání pak mohl přijít každý. Odpůrce se tak dle svědka snažil zajistit co nejširší účast veřejnosti na projednávání návrhu územního plánu. Ve spisu jsou též založeny dvě prezenční listiny z projednání návrhu napadeného územního plánu. Jedna obsahující seznam dostavivších se zástupců sousedních obcí, dotčených orgánů státní správy a místních podnikatelů, druhá s poznámkou „po 13:00 hod občané“ obsahující seznam přítomných občanů včetně dvou obyvatel části Vrchoviny.

[77] Nejvyšší správní soud má ze správního spisu a z výpovědi svědka za prokázané, že projednání návrhu Územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují se konalo dne 10. 2. 1995 ve dvou termínech: od 9:00 hodin byl návrh projednáván se zástupci okolních obcí, dotčených orgánů státní správy a podnikatelů se sídlem v řešeném území, od 13:00 hodin pak došlo k projednání návrhu s občany města. Pozvánka na první termín byla doručena poštou jednotlivým subjektům, druhá pozvánka byla oznámena vyvěšením na úřední desce města a městským rozhlasem. Soud již výše konstatoval, že povinností odpůrce bylo oznámit projednávání návrhu územního plánu způsobem v místě obvyklým (§ 22 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976). Za podstatnou je přitom třeba považovat skutečnost, že se s tímto oznámením měli možnost seznámit všichni jeho potenciální adresáti, kteří mohou být projednáváním a posléze schválením územního plánu dotčeni – to a nic jiného je smyslem této

úpravy. Jestliže odpůrce vyvěsil pozvánku na toto projednávání určenou všem v úvahu připadajícím subjektům na úřední desce obce a oznámil ji městským rozhlasem (tedy způsobem obvyklým, viz výše), nemůže mu být přičítáno k tíži, že současně též některé subjekty oslovil zvláštní individuální pozvánkou na jiný termín projednávání návrhu územního plánu (takový postup připouštěl i výše citovaný dobový komentář ke stavebnímu zákonu, srov. Hegenbart, M., Lanč, J., Sakař, B. *Stavební zákon a předpisy souvisící. Komentář*. SEVT, a. s. : 1992, s. 59). Oba dva termíny sloužily k představení a projednání jednoho a téhož návrhu územního plánu. V postupu odpůrce nelze spatřovat libovůli, neboť svůj postup dostatečně osvětlil. Velikost a známost podnikatele coby rozlišovací kritérium mezi subjekty pozvanými individuálně a subjekty pozvanými prostřednictvím oznámení na úřední desce a v rozhlasu není sice kritériem příliš zřetelným, nicméně soud vzal v potaz, že se jednalo o dlouhodobější praxi a zjevně nešlo o akt nahodilý nebo dokonce účelový, který by měl nějak poškodit navrhovatele. Skutečnost, že navrhovatel nebyl pozván individuálně též na první termín projednávání návrhu územního plánu nelze sice označit za ideální postup, nicméně současně ji není možné považovat za vadu řízení. Navrhovatel totiž (stejně jako ostatní individuálně pozvaní podnikatelé) měl možnost plně se účastnit projednávání návrhu územního plánu v druhém termínu, který byl řádně oznámen. Na druhý termín se dle prezenční listiny dostavilo celkem 14 občanů (dva z nich stejně jako navrhovatel bytem ve Vrchovinách), takže nelze s úspěchem tvrdit, že pozvánka byla před občany nějak tajena. Námitka je nedůvodná.

[78] Navrhovatel při jednání před soudem v této souvislosti též namítl, že pozvánka na veřejné projednání návrhu územního plánu neobsahovala poučení o možnosti podat námitky, což je v rozporu s tehdy platným správním řádem. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že předmětná pozvánka takové poučení skutečně neobsahuje, nicméně dle názoru soudu se o procesní pochybení odpůrce nejedná. Soud v prvé řadě poukazuje na § 28 stavebního zákona z roku 1976, podle nějž se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahovaly obecné předpisy o správním řízení, tj. tehdy účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Neuvedení navrhovatelem zmiňovaného poučení v oznámení o veřejném projednávání návrhu územního plánu proto nemůže být se správním řádem v rozporu. Poučovací povinnost odpůrce však nelze dovodit ani ze samotného stavebního zákona z roku 1976. Ten v § 22 odst. 2 v rozhodném znění stanovil odpůrci povinnost oznámit organizacím a občanům projednávání návrhu územního plánu sídelního útvaru nebo zóny způsobem v místě obvyklým. Dále v § 23 odst. 3 zakotvil organizacím a občanům podat k návrhu územního plánu sídelního útvaru do 30 dnů ode dne oznámení o projednávání návrhu připomínky, resp. v některých případech též námitky. Z této úpravy podle názoru soudu neplynula pro odpůrce zákonná povinnost uvědomit příslušné subjekty v oznámení o možnosti podat námitky či připomínky. K tomu soud podotýká, že námitky a připomínky ve smyslu § 23 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 nelze ztotožňovat s opravnými prostředky (jako je např. odvolání), s kterými bývá poučovací povinnost příslušného orgánu tradičně spojována. Byť by tedy navrhovatelem požadované poučení v oznámení bylo pro dotčené osoby jistě komfortní, jednalo by se o nadstandard, který nebyl podle platné právní úpravy nezbytný, a nemůže se tak jednat o procesní pochybení, pro nějž by měl být napadený územní plán zrušen.

[79] Soud na tomto místě zdůrazňuje, že na úpravu projednávání návrhu územního plánu platnou a účinnou v první polovině devadesátých let minulého století nelze nahlížet optikou dnešních standardů ochrany práv dotčených osob. Tato ochrana se totiž postupně rozvíjela ruku v ruce s postupnou demokratizací společnosti. Soud dále vyzdvihuje, že ze správních spisů a

z projednávání věci před soudem nevyplynuly žádné poznatky o tom, že by se odpůrce snažil jakkoliv projednávání návrhu územního plánu utajovat před občany nebo konkrétně před navrhovatelem, a že by tudíž v tomto smyslu došlo ke zjevným nespravedlnostem, které by i přes uplynulý čas od projednávání návrhu územního plánu vyžadovaly zásah soudu. To soud konstatuje též s přihlédnutím k nutnému omezení sebe sama při přezkumu procesních pochybení u územně plánovací dokumentace staré téměř sedmnáct let. Závěrem pak soud podotýká, že v daném případě neshledal ani subjektivní dotčení navrhovatele neuvedením požadovaného poučení v oznámení. Jak navrhovatel sám zdůrazňoval, s předmětným oznámením (pozvánkou) se v době projednávání návrhu územního plánu neseznámil: jestliže tedy oznámení na navrhovatele nijak nepůsobilo, nemohly se jej jakkoliv dotknout případné vady tohoto oznámení. Námitka navrhovatele je proto nedůvodná.

[80] Navrhovatel dále namítal, že ve správním spisu není založen spis týkající se zadání a konceptu, není zřejmé, jakým způsobem byly tyto části projednávány a zpracovány a jakým způsobem bylo umožněno veřejnosti seznámit se se zadáním, konceptem a jejich podklady a podat k nim námitky či připomínky. Dále ve správním spisu chybí hlavní výkres.

[81] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 20. 9. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 – 182, uložil odpůrci, aby soudu předložil správní spisy týkající se územních a hospodářských zásad, konceptu řešení a souborného stanoviska, které v době projednávaní a přijetí napadeného územního plánu tvořily fáze pořizování územního plánu před vypracováním a projednáním návrhu a jež nebyly součástí již předloženého správního spisu (§ 20 stavebního zákona z roku 1976 a § 20 – 27 vyhlášky federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, v rozhodném znění). Odpůrce v podání doručeném soudu dne 15. 10. 2012 uvedl, že se předmětnou spisovou dokumentaci v úplnosti nepodařilo dohledat, nicméně předložil jednotlivé dokumenty této dokumentace se týkající. Z listin předložených odpůrcem, pak vyplývá, že byly zpracovány a schváleny územní a hospodářské zásady (srov. dokument Územní a hospodářské zásady pro zpracování konceptu územního plánu sídelního útvaru Nového Města nad Metují a zápis z 8. řádného zasedání městského zastupitelstva konaného dne 23. 4. 1992), že byl zpracován a s veřejností projednán koncept územního plánu (srov. pozvánku na projednání konceptu územního plánu sídelního útvaru Nové město nad Metují ze dne 16. 8. 1993, č. j. výst. 58/93/M, protokol z veřejnoprávního projednání konceptu územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují konaného dne 30. 9. 1993 obsahující nesouhlas několika občanů části Vrchoviny s plánovanou zástavbou nad mateřskou školkou ve Vrchovinách, vyjádření referátu regionálního rozvoje Okresního úřadu v Náchodě ke konceptu územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují ze dne 24. 1. 1994, č. j. RRR 26/94/Ing.V.) a že bylo zpracováno a schváleno souborné stanovisko (zápis ze 17. řádného zasedání městského zastupitelstva konaného dne 10. 3. 1994). Svědek Ing. J. M. k tomu uvedl, že tyto fáze byly projednány s veřejností a jejich oznamování probíhalo vyvěšováním na úřední desce a prostřednictvím městského rozhlasu.

[82] Jelikož námitka navrhovatele byla vedena v obecné rovině, soudu nezbývá, než na základě předložených listin, správního spisu a výpovědi svědka Ing. J. M. také jen obecně konstatovat, že předmětné fáze pořizování napadeného územního plánu proběhly a byly též v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou projednány s veřejností a dalšími dotčenými subjekty. Konkrétní námitku navrhovatele vznesenou k dotazu soudu při jednání, že se nemohl seznámit s žádnou veřejnou vyhláškou týkající se projednávání konceptu, resp. že takovou vyhlášku neviděl, soud odkazuje na odpůrcem předloženou pozvánku na projednání konceptu

územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují ze dne 16. 8. 1993, č. j. výst. 58/93/M, na níž je též uvedeno, že „*Městský úřad Nové Město nad Metují a obecní úřady uvedené v rozdělovníku zajistí zveřejnění tohoto pozvání po dobu 30ti dnů způsobem v místě obvyklým.*“ Tato listina ve spojení s výpovědí svědka Ing. M. dokládá, že k oznámení projednávání konceptu došlo zákonem předvídaným způsobem. Navrhovatel tedy měl objektivní možnost se s pozvánkou seznámit; skutečnost, že se s ním navrhovatel podle vlastního tvrzení subjektivně neseznámil, nemá na zákonnost procesu projednání konceptu žádný vliv. Existenci objektivní možnosti účastnit se projednávání konceptu územního plánu a podat k němu námitky či připomínky prokazuje též výše uvedený protokol z veřejnoprávního projednání konceptu územního plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují konaného dne 30. 9. 1993, v němž obyvatelé části Vrchoviny, v níž bydlí též navrhovatel, vyslovili s konceptem nesouhlas. Tvrzení navrhovatele, že zmiňovaní obyvatelé části Vrchoviny byli vykonavateli socialistického režimu a po revoluci se stali pravou rukou nového režimu, je čirá spekulace a neodpovídá obsahu jejích podání. V něm totiž tito obyvatelé protestovali jak proti postupu bývalého národního výboru, tak proti plánům porevolučního městského úřadu. Z tohoto důvodu nelze přistoupit na tvrzení navrhovatele, že tito obyvatelé byli z důvodu spjatosti s oběma režimy lépe informováni o procesu přijímání nového územního plánu. Námitky navrhovatele jsou proto nedůvodné.

[83] Pokud jde o tvrzenou absenci hlavního výkresu, tehdy účinná příloha 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb. stanovila, že územní plán sídelního útvaru obsahuje též grafickou část s hlavními výkresy, jejich podkladem jsou mapy měřítek 1:10 000, 1:5 000, případně 1:25 000 (u malých sídelních útvarů v měřítku pozemkové mapy), s komplexním urbanistickým návrhem vymezujícím rozvoj sídelního útvaru s vymezením jednotlivých ploch. Dále obsahuje samostatné výkresy týkající se některých specifických otázek. Z této úpravy je zřejmé, že kromě samostatných výkresů musela grafická část obsahovat mimo jiné tzv. urbanistický návrh, jenž byl právě tím hlavním výkresem, o jehož existenci navrhovatel pochybuje. Grafická část správního spisu napadeného územního plánu obsahuje zmiňovaný výkres – urbanistický návrh v měřítku 1:5000 (vzhledem ke své velikosti je tvořen několika navazujícími výkresy) a dále samostatné výkresy týkající se některých specifických otázek (např. vodovod, kanalizace, zemědělský půdní fond apod.). Grafická část tedy plně vyhovuje požadavkům předmětné vyhlášky a námitka navrhovatele je tudíž nedůvodná.

[84] Při jednání k této námitce navrhovatel doplnil, že měl na mysli absenci výkresu, který v průběhu přípravy územního plánu visel v kanceláři pořizovatele a v němž byla přeložka silnice I/14 posunuta oproti výslednému opatření obecné povahy. Z kontextu celé věci (zejména z toho, že navrhovatel se dle vlastních tvrzení projednávání územního plánu neúčastnil, a stěží tedy mohl v této době navštívit kancelář pořizovatele a v ní spatřit takový výkres) soud dovozuje, že se zřejmě nejedná o výkres z přípravy územního plánu, nýbrž o materiál z projednávání změny č. 2, kde došlo k posunu koridoru přeložky silnice I/14 oproti územnímu plánu z roku 1996 i oproti směrnému územnímu plánu z roku 1974. K otázce zákonnosti tohoto posunu se soud blíže vyjadřuje v části VII/C). I kdyby však v průběhu pořizování územního plánu z roku 1996 existoval výkres, který by přeložku silnice I/14 vymezoval v jiné trase, než byla trasa posléze schválená, na zákonnost procesu přijímání územního plánu by to samo o sobě nemělo vliv. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že pořizování územního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn (např. rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS, ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103, ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011 – 75, atd.). Podstatná je v tomto ohledu skutečnost, že konečná podoba

koridoru silnice I/14 byla v rámci projednávání návrhu územního plánu předložena veřejnosti, která se k ní mohla vyjádřit, a takto projednaný návrh byl posléze schválen zastupitelstvem odpůrce. Jedině takto projednaný a schválený návrh byl (za splnění dalších podmínek) závazný, resp. směrný ve smyslu § 29 stavebního zákona z roku 1976 v rozhodném znění. V projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by došlo ke schválení jiného dokumentu, než který byl předmětem veřejného projednávání. Námitky navrhovatele proto soud shledal nedůvodnými.

[85] Územní plán dále nebyl dle tvrzení navrhovatele podroben posouzení vlivů na životní prostředí. Svědek Ing. J. M. při jednání soudu uvedl, že o takovém posouzení neví, domnívá se, že takové posouzení nebylo v té době zákonem stanoveno. Odpůrce uvedl, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo zadáno metodickým orgánem – okresním úřadem a poznatky z tohoto prověřování jsou obsaženy v jeho stanovisku ke konceptu i návrhu územního plánu. Nejvyšší správní soud nicméně ze správního spisu ověřil, že posouzení napadeného územního plánu na životní prostředí ani jeho zadání ve spise obsaženo není a provedení tohoto posouzení nevyplývá ani z odpůrcem zmiňovaného stanoviska Okresního úřadu v Náchodě ze dne 21. 2. 1996.

[86] Pro zodpovězení otázky, zda odpůrce tímto postupem porušil zákonem předvídanou proceduru, je určující, zda územní plán sídelního útvaru podléhal posuzování vlivů na životní prostředí. Územní plán je přitom třeba považovat za koncepci, nikoliv za konkrétní záměr určitého projektu. V době projednávání a přijímání napadeného územního plánu upravoval otázku posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí jednak obecně § 20 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jednak § 14 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Předmět posuzování vymezoval § 14 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb. následovně: *„Koncepcí se rozumí pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy (dále jen "schvalující orgán"), a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují územně plánovací dokumentace[15)] a směrný vodohospodářský plán.[16)]“* Z prostého textu druhé věty citovaného ustanovení by vyplývalo, že předmětem posuzování byla jakákoliv územně plánovací dokumentace, tj. územní prognóza, územní plán a územní projekt, zpracovávaná ve všech stupních – pro velký územní celek, sídelní útvar a zónu (srov. § 8 a § 12 stavebního zákona z roku 1976 v relevantním znění). Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že posuzování v rozhodné době podléhala pouze územně plánovací dokumentace velkých územních celků, a to z následujících důvodů.

[87] Prvotním vodítkem pro výklad je poznámka pod čarou č. 15), která odkazuje na § 13 stavebního zákona z roku 1976, jenž v době přijímání napadeného územního plánu obsahoval definici právě územně plánovací dokumentaci velkého územního celku. Nejvyšší správní soud si je vědom, že *„[p]oznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování (...). Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování“* [nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98 ze dne 30. 11. 1999 (N 173/16 SbNU 259)]. Lze je nicméně považovat za informaci k výkladu *e ratione legis* [tak již nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 277/96 ze dne 22. 10. 1996 (N 109/6 SbNU 285)]. Pro posuzování vlivů pouze územně plánovací dokumentace velkých územních celků však svědčí též další důvody.

[88] Předně první věta zkoumaného ustanovení předpokládá posuzování vlivů pouze u koncepcí předkládaných a schvalovaných na úrovni ústředních orgánů státní správy. Směrný vodohospodářský plán podle druhé věty byl sestavován a doplňován pro území celé republiky Ministerstvem životního prostředí, tj. také ústředním orgánem státní správy [§ 5 písm. d) ve spojení s § 8 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství]. Ačkoliv tedy druhá věta neobsahuje podmínku projednání a schválení koncepce ústředním orgánem státní správy, fakticky by tuto podmínku nemusela plnit pouze územně plánovací dokumentace. Logický důvod takové výjimky není z § 14 zákona č. 244/1992 Sb. patrný, přičemž podle § 18 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 právě územně plánovací dokumentaci velkých územních celků pořizovaly mimo jiné ústřední orgány státní správy. Dále podle § 14 odst. 4 ve spojení s § 20 odst. 1 písm. d) zákona č. 244/1992 Sb. stanovisko k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí vydávalo pouze Ministerstvo životního prostředí. Vzhledem k množství územně plánovací dokumentace sídelních útvarů a zón se jeví jako značně nepraktické, aby k vydávání stanoviska o posouzení vlivů těchto dokumentací na životní prostředí byl příslušný jeden ústřední orgán státní správy. I tato skutečnost proto nasvědčuje záměru zákonodárce podrobit posuzování vlivů na životní prostředí pouze územně plánovací dokumentaci velkých územních celků. Ostatně jinak neuvažovala ani dobová doktrína, která předpokládala posuzování vlivů na životní prostředí pouze u územně plánovací dokumentace velkých územních celků (např. Jančářová, I. *Posuzování vlivů činností na životní prostředí*. Masarykova univerzita : 1993, s. 20; Čečák, F. *Posuzování vlivů na životní prostředí v České republice v širších souvislostech*. Severočeské centrum posuzování vlivů na životní prostředí v Ústí nad Labem : 1993, s. 19; Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. *Stavební zákon v teorii a praxi*. 3. aktualizované vydání. Linde Praha a. s. : 1996, s. 39).

[89] V době přijetí zákona č. 244/1992 Sb. rovněž nebyla pro Českou republiku závazná žádná mezinárodní smlouva, která by posuzování vlivů územních plánů sídelních útvarů nebo zón na životní prostředí vyžadovala. Citovaný § 14 proto není třeba vykládat v souvislosti s takovou mezinárodní smlouvou a není zde ani prostor pro výklad eurokonformní, jelikož v době přijetí zákona č. 244/1992 Sb. nejenom že nebyla Česká republika členským státem tehdejší ES, ale neexistovala dokonce ani relevantní evropská úprava (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30 – 37, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 15, Svazek 06, s. 157 – 164, byla přijata až dne 21. 7. 2001 a lhůta k její transpozici uplynula až dne 20. 7. 2004). Vyjít lze konečně též ze současné úpravy posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, která je zakotvena v § 10a až 10j zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Zatímco Zásady územního rozvoje (přibližně srovnatelné s územními plány velkých územních celků) podléhají posuzování vlivů vždy [§ 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.], územní plány obcí (srovnatelné s dřívějšími územními plány sídelních útvarů) podléhají posuzování zpravidla jen tehdy, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení [§ 10 odst. 1 písm. b) téhož zákona, viz též Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. ABF – nakladatelství ARCH : 2005, s. 48]. Tato skutečnost nepodporuje závěr, že by měl zákonodárce v úmyslu přijetím § 14 zákona č. 244/1992 Sb. podrobit posuzování vlivů na životní prostředí bez dalšího všechny stupně územně plánovací dokumentace.

[90] Nejvyšší správní soud na základě provedené interpretační analýzy uzavírá, že záměrem zákonodárce při přijímání zákona č. 244/1992 Sb. bylo podrobit posuzování vlivů na životní prostředí pouze nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace, tj. územně plánovací

dokumentaci velkých územních celků [tento závěr též nepřímo potvrzuje nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.)]. Územně plánovací dokumentace sídelních útvarů proto posuzování podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. nepodléhala a odpůrce nepochybil, pokud posouzení napadeného územního plánu nezajistil. Námitka je nedůvodná.

[91] Navrhovatel v této souvislosti namítal nedostatky dokumentace hodnocení vlivů na životní prostředí přeložky silnice I/14 z března 1996 zpracované společností Transkonsult s. r. o. a upozorňoval na stanovisko k posuzování vlivů záměru na životní prostředí k tomuto záměru ze dne 24. 3. 1997 pod č. j. 400/879/405/OPVŽP/97, jež podle názoru navrhovatele propadlo dne 1. 1. 2004. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že navrhovatel zde napadá tzv. proceduru a stanovisko EIA vztahující se ke konkrétnímu projektu (přeložce silnice I/14). Tato procedura a stanovisko nemá vztah k napadenému územnímu plánu a není jeho podkladem, který by soud mohl zkoumat. Zákonnost této procedury a stanoviska může být přezkoumána soudem v rámci územního řízení o umístění stavby předmětné přeložky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565). Námitka není ve vztahu k předmětu sporu relevantní, a soud se jí proto blíže nezabýval, stejně jako neprováděl důkazy k tomu se vztahující.

[92] Navrhovatel též namítal, že vyhláška č. 29 trpí vadou spočívající ve vnitřním rozporu mezi článkem 8 bodem 7. a bodem 21 oddílu „Doprava“, jakož i bodem II Doprava odst. 4 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 29. Nejvyšší správní soud již výše v rámci zkoumání podmínek řízení konstatoval, že nemá pravomoc přezkoumávat obecně závazné vyhlášky. Navíc judikatura s ohledem na publikační charakter vyhlášek, jimiž se vyhlašovala závazná část územního plánu, již dospěla k závěru, že v případě kolize mezi zněním územního plánu a vyhlášky má prvně jmenovaný přednost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2009, č. j. 2 As 96/2008 - 174). Případné vady vyhlášky č. 29 nejenže soud nemůže zkoumat, nýbrž samy o sobě nemají vliv ani na zákonnost napadeného územního plánu. Soud nicméně zjistil, že navrhovatelem tvrzené rozpory lze vysledovat též v územním plánu v části „návrh regulativů územního rozvoje“. Konkrétně v oddílu Doprava obsaženém v závazné části Základních zásad uspořádání území a limitů jeho využití je pod bodem 4. uvedeno: „Silnici III/28521 na Přibyslav přeložit na definitivní okraj rozvojové plochy rodinných domů Na Františku“. Naproti tomu v části Veřejně prospěšné stavby v oddílu Doprava je pod bodem 4. uvedeno „III/01422 – přeložka silnice na Přibyslav v souvislosti se sídlištěm rodinných domků na Františku“. Tyto citace navozují dojem, že tatáž silnice je označována různými čísly. Přitom z grafické části územního plánu vyplývá, že koridory silnic III/01422 a III/28521 jsou dva od sebe odlišné koridory. Svědek Ing. J. M. při jednání uvedl, že přeložka silnice směrem na Přibyslav byla vždy uvažována do jediného místa s označením III/01422. Pokud je někde uvedeno číslo jiné, musí se jednat o tiskovou chybu.

[93] Nejvyšší správní soud na základě uvedených zjištění dospěl k závěru, že předmětná přeložka je v části „návrh regulativů územního rozvoje“ nesprávně označena číslem III/28521. Tuto vadu nicméně nepovažuje za důvod pro zrušení napadeného územního plánu byť i jen z části. V „návrhu regulativů územního rozvoje“ je totiž tato přeložka nejen označena číslem, ale je též popsána slovně, přičemž z tohoto slovního popisu jednoznačně plyne, kde se má přeložka nacházet a že pořizovatel územního plánu neměl v úmyslu přeložku vymezit v koridoru silnice III/28521. Ostatně koridor silnice III/28521 vůbec nesměřuje na Přibyslav a naopak, jak plyne z grafické části územního plánu i z výpovědi svědka, na Přibyslav směřuje pouze koridor silnice

III/01422. Soud tedy dospěl k závěru, že se jedná o zjevnou chybu v psaní, která nemůže mít na zákonnost napadeného opatření obecné povahy vliv, neboť tento nedostatek lze překlenout jednoduchým logickým výkladem napadeného dokumentu. K námitce navrhovatele, že podle správního řádu nelze tuto vadu považovat za „tiskovou chybu" soud pouze opakuje, že podle § 28 stavebního zákona z roku 1976 se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahovaly obecné předpisy o správním řízení. Navíc i tehdy účinný správní řád z roku 1967 předpokládal možnost opravit i bez návrhu zjevné chyby v psaní, aniž by taková chyba byla důvodem pro zrušení správního aktu (srov. § 47 odst. 6 správního řádu).

[94] Navrhovatel dále považoval za nejasné, co opravňovalo tajemníka Městského úřadu Nového Města nad Metují k žádosti o zapracování přeložky silnice I/14 v územním plánu velkého územního celku ze dne 16. 1. 1996 adresované ministerstvu hospodářství, když přeložka silnice I/14 byla v územním plánu sídelního útvaru Nové Město nad Metují schválena až dne 29. 2. 1996. Svědek Ing. J. M. při jednání k dotazu soudu uvedl, že účelem tohoto dopisu bylo zřejmě připomenout ministerstvu plánovanou stavbu přeložky silnice I/14, aby ministerstvo mělo k dispozici potřebnou sumu peněz pro realizaci stavby. Nejednalo se o akt v rámci projednávání územně plánovací dokumentace.

[95] Z textu předmětného dopisu ze dne 16. 1. 1996 je dle názoru soudu zjevné, že se jednalo o reakci na záměr Ministerstva hospodářství zpracovat Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko. Tajemník v něm v podstatě ministerstvu sdělil, že jeho iniciativu vítá a že pro město je z hlediska územního plánování podstatná jednak přeložka silnice I/14, jednak plynovod Nové Město nad Metují – Rychnov nad Kněžnou. Jelikož tento dopis byl vytvořen mimo proces projednávání napadeného územního plánu jako reakce na záměr Ministerstva hospodářství, nelze z něj dovozovat jakékoliv vady tohoto procesu. V tomto ohledu není smysluplné zabývat se oprávněním tajemníka sepsat takový dopis, byť soud v obecné rovině odkazuje na § 59 obecního zřízení z roku 1990.

[96] Navrhovatel dále brojil proti některým procesním vadám souvisejícím s posunutím přeložky silnice I/14 oproti směrnému plánu z roku 1974 a dožadoval se přezkumu stanovisek dotčených orgánů státní správy ve vztahu k posunu této přeložky a ve vztahu k plochám nadmístního významu. Jelikož namítaná procesní pochybení úzce souvisí s hmotněprávní zákonností územního plánu, zabýval se soud těmito námitkami podrobněji níže v části VII./C).

VII./B)/2. Změna č. 1

[97] Ve vztahu k procesním vadám při přijímání změny č. 1 navrhovatel namítl, že ke konceptu této změny podal dne 8. 6. 1999 připomínku, avšak pořizovatel mu v zákonem stanovené lhůtě neodpověděl písemně do vlastních rukou.

[98] Soud ze správního spisu zjistil, že dne 11. 5. 1999 se konalo veřejné projednání konceptu změny č. 1. Navrhovatel na tomto projednání uvedl, že se ke konceptu vyjádří písemně ve lhůtě 30 dnů. Dne 11. 6. 1999 bylo odpůrci doručeno podání navrhovatele ze dne 8. 6. 1999, v němž navrhovatel požadoval, aby změna č. 1 obsahovala řešení na úseku 1,2 až 1,4 km přeložky silnice I/14 zobrazené na přiložené fotokopii, jež byla projednána dne 7. 6. 1999 v rámci územního řízení na přeložku silnice I/14. Dne 16. 12. 1999 zastupitelstvo odpůrce schválilo souborné stanovisko, jehož součástí byl návrh na rozhodnutí o podaných námitkách. Podání odpůrce ze

dne 8. 6. 1999 bylo v souborném stanovisku vyhodnoceno jako námitka, která byla zamítnuta. V odůvodnění je uvedeno, že požadovaná verze úpravy byla dalším vývojem změněna na dva hospodářské sjezdy. Dále se v odůvodnění odkazuje na výkres situace dodatku č. 1 dokumentace k územnímu řízení stavby přeložky silnice I/14. Svědek Ing. J. M. vypověděl, že rozhodnutí zastupitelstva se veřejně vyvěšovalo, takže navrhovatel si jej mohl přečíst a mohl se též účastnit zasedání zastupitelstva. To byl běžný postup, žádné speciální dopisy se v té době jednotlivým subjektům neposílaly. Ze správního spisu nevyplynulo, že by navrhovatel byl o vyřízení své námitky nějak jinak informován.

[99] Nejvyšší správní soud k této námitce konstatuje, že v rozhodné době se projednávání konceptu územního plánu, popř. jeho změny, řídilo § 21 stavebního zákona z roku 1976. Jeho odstavec 5 stanovil následující: *na základě výsledků projednání konceptu řešení zpracuje pořizovatel souborné stanovisko s pokyny pro dokončení návrhu územně plánovací dokumentace. Souborné stanovisko dohodne s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily stanoviska ve stanovené lhůtě. Pořizovatel je předloží spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování ke schválení (§ 26). Součástí souborného stanoviska je návrh rozhodnutí o podaných námitkách. Obcím a vlastníkům, kteří podali včas námitky, sdělí pořizovatel do 30 dnů od schválení souborného stanoviska, že bylo námitkám vyhověno, nebo důvody, pro které námitkám vyhověno nebylo*. Zákon dle názoru soudu rozlišoval mezi souborným stanoviskem obsahujícím rozhodnutí o námitkách, jež bylo schvalováno zastupitelstvem obce, a sdělením obcím a námitkářům o výsledku projednání jejich námitek. Jinými slovy zveřejnění usnesení zastupitelstva o schválení souborného stanoviska nebo samotného tohoto stanoviska na úřední desce nebylo lze ztotožňovat se splněním povinnosti podle § 21 odst. 5 věty poslední citovaného zákona. Sdělení o vyhovění nebo o důvodech nevyhovění námitkám bylo zjevně obsahově odlišným a samostatným úkonem pořizovatele. Zákon výslovně nestanovil, jak mělo ke sdělení dojít, nicméně z textace poslední věty uvedeného ustanovení je však možno dovodit, že záměrem zákonodárce bylo adresné sdělení obcím a námitkářům. Ostatně jednalo se o reakci na individuálně podané námitky, která by z logiky věci měla být též individuální (byť nikoliv nutně do vlastních rukou, jak tvrdí navrhovatel, neboť to by zákon musel výslovně normovat). Pokud by zákonodárce pojal úmysl seznámit obce a námitkáře s rozhodnutím o jejich námitkách hromadným způsobem, zvolil by dle mínění soudu jiné vyjádření (např. pořizovatel zajistí zveřejnění rozhodnutí o námitkách veřejnou vyhláškou). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že pořizovatel byl v souladu s § 21 odst. 5 věta poslední stavebního zákona z roku 1976 povinen sdělit obcím a vlastníkům, kteří podali námitky, zda bylo námitkám vyhověno, nebo důvody, pro které námitkám vyhověno nebylo, individuálně (ústně nebo písemně).

[100] Na základě zjištěného skutkového stavu lze konstatovat, že odpůrce v souladu se zákonem schválil souborné stanovisko a současně rozhodl o včas uplatněné námitce navrhovatele. Nesplnil však svoji zákonnou povinnost sdělit navrhovateli do 30 dnů výsledek a důvody svého rozhodnutí, čímž se dopustil vady řízení. Soud nicméně zdůrazňuje, že smyslem sdělení byla pouze informace o přijatém rozhodnutí a jeho důvodech. Sdělení samo o sobě nemělo vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost rozhodnutí o námitkách. Absence sdělení tudíž neměla vliv na další proces projednávání územního plánu, resp. jeho změny. Ze správního spisu pak nevyplývá, že by se předmětná vada řízení nějak konkrétně odrazila v právní sféře navrhovatele a navrhovatel to ani sám netvrdí. Shledaný procesní nedostatek tak s ohledem na shora uvedené není takové intenzity, aby sám o sobě představoval důvod pro zrušení opatření obecné povahy, byť i jen zčásti, a to též s přihlédnutím k argumentaci uvedené výše v bodech [68] a [69].

[101] Navrhovatel též v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu v územním řízení na umístění přeložky silnice I/14 v roce 1999 podal dne 29. 5. 2000 námitku k návrhu změny č. 1, avšak do dnešního dne mu pořizovatel nedoručil rozhodnutí o této námitce v zákonem stanovené lhůtě do vlastních rukou. Byť tehdejší právní úprava neupravovala, jak má dojít ke sdělení o vypořádání námitek, považuje navrhovatel doručení zmítnutí námitky prostřednictvím úřední desky za nezákonné stejně jako způsob, jímž se o vypořádání námitky dozvěděl – z článku v místních novinách „ECHO“. Ze zápisu z 16. zasedání městského zastupitelstva konaného dne 5. 10. 2000 podle navrhovatele plyne, že pořizovatel územně plánovací dokumentace i jeho zástupce závadným způsobem okomentovali námitku navrhovatele, neboť v rozporu se zákonem neuvedli, z jakých důvodů námitce nevyhověli.

[102] Ze správního spisu soud zjistil, že dne 17. 4. 2000 byl u pořizovatele vystaven návrh změny č. 1 a že navrhovatel dne 29. 5. 2000 doručil odpůrci podání, v němž nesouhlasil se změnami územního plánu, neboť jsou v rozporu s jeho vlastnickými právy a zájmy. Nesouhlasil s požadavkem odpůrce na zřízení hospodářského sjezdu na 1,2 km přeložky silnice I/14 a se změnou přístupové cesty pro obec Přibyslav. Změny územního plánu navrhovatel označil za rozporné s některými zákony. Ve spisu je dále založena zpráva o projednání územně plánovací dokumentace změny č. 1 ze dne 5. 9. 2000, č. j. výst. 149/00, vypracovaná ve smyslu § 23 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Její součástí pod bodem II. je i návrh rozhodnutí o námitkách, z nějž vyplývá, že zpracovatel vyhodnotil citované podání navrhovatele jako námitku a navrhl zastupitelstvu odpůrce, aby ji zamítlo. V odůvodnění konstatoval, že navrhovatel sám ve vyjádření ke konceptu změny č. 1 zřízení hospodářských sjezdů na přeložce silnice I/14 požadoval, že cesta na Přibyslav není předmětem projednávané změny, nýbrž je součástí platného územního plánu, a že namítané rozpory změny č. 1 s některými zákony řeší příslušné orgány státní správy, jejichž vyjádření k navržené změně jsou souhlasná. Ze zápisu z 16. řádného zasedání městského zastupitelstva odpůrce konaného dne 5. 10. 2000 v 19:00 hodin plyne, že v rámci projednávání změny č. 1 bylo zastupitelstvo s námitkou navrhovatele seznámeno a informováno o stanovisku pořizovatele, který též zodpověděl dotazy ohledně přerušeného územního řízení k přeložce silnice I/14. Následně zastupitelstvo schválilo změnu č. 1 a zamítlo námitku navrhovatele. Tato skutečnost plyne též z usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 5. 10. 2000, č. I. 5. Na kopii jedné strany náchodských novin ECHO, kterou předložil navrhovatel, je otištěn článek s titulkem „Námitky zamítli“, jehož obsahem je shrnutí námitky navrhovatele, stanoviska pořizovatele k ní a informace o tom, že námitka byla zastupitelstvem odpůrce zamítnuta. Svědek Ing J. M. při jednání soudu vypověděl, že navrhovatel byl o věci průběžně informován, neboť docházel často na městský úřad. Navrhovatel byl informován o tom, kdy bude projednávání a mohl se jej účastnit. Byl též informován o tom, že bylo vydáno rozhodnutí, mohl si z něj udělat kopie a vždy si jej mohl přečíst, neboť viselo na úřední desce.

[103] Nejvyšší správní soud poukazuje na § 23 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, který v rozhodné době stanovil pořizovateli povinnost sdělit do 30 dnů po schválení návrhu územně plánovací dokumentace obcím a vlastníkům, kteří uplatnili námitky k návrhu územně plánovací dokumentace nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo. S ohledem na tehdy účinný § 31 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 tato povinnost platila též pro případ schválení změn územně plánovací dokumentace. Obdobně jako u námitky navrhovatele ke konceptu řešení změny č. 1 je zjevné, že zákon rozlišoval mezi rozhodnutím o námitkách (§ 23 odst. 1) a sdělením výsledku tohoto rozhodnutí obcím a námitkářům (§ 23 odst. 2). Ani zde ovšem zákon

výslovně neuváděl, jakým způsobem má dojít ke sdělení důvodů nevyhovění námitce. Soud nicméně se shodných důvodů jako u konceptu dospěl k závěru, že toto sdělení mělo být individuální.

[104] Navrhovatel řádně a včas uplatnil svou námitku k návrhu změny č. 1, o níž odpůrce zákonným způsobem rozhodl na základě zákonem předvídané zprávy zpracované pořizovatelem. Ze správního spisu ovšem není zřejmé, že by o výsledku rozhodnutí byl navrhovatel zákonným způsobem informován. Soud však zdůrazňuje, že smyslem sdělení byla i zde pouze informace o přijatém rozhodnutí a jeho důvodech bez vlivu na samotné (již přijaté) rozhodnutí o námitkách nebo na další proces projednávání a schvalování návrhu územního plánu, resp. jeho změny. Ze správního spisu a též z výpovědi svědka plyne, že navrhovatel se o projednávání změny č. 1 živě zajímal, účastnil se veřejných projednávání a navíc se o důvodech zamítnutí své námitky podle vlastních slov dozvěděl z místních inzertních novin. Fakticky tedy bylo dosaženo smyslu zákonného ustanovení (seznámení navrhovatele s výsledkem rozhodnutí), byť nebyl dodržen zákonem předvídaný postup. Za takové situace nemůže mít pochybení odpůrce na zákonnost procesu přijímání změny č. 1 žádný vliv, a námitka je proto nedůvodná.

[105] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani související námitku navrhovatele, že při projednávání změny č. 1 pořizovatel v rozporu se zákonem neuvedl, z jakých důvodů námitce navrhovatele nevyhověl. Ze zápisu z 16. řádného zasedání zastupitelstva odpůrce je jasně patrné, že zastupitelé byli zástupcem pořizovatele, Ing. J. M., seznámeni jak s námitkou navrhovatele, tak i s návrhem odůvodnění rozhodnutí o ní. Námitka navrhovatele nemá žádný podklad ve správním spisu.

[106] Navrhovatel dále obdobně jako ve vztahu k územnímu plánu namítal, že ve správním spisu není založen spis týkající se zadání a konceptu změny č. 1, není zřejmé, jakým způsobem byly tyto části projednávány a zpracovány a jakým způsobem bylo umožněno veřejnosti seznámit se se zadáním, konceptem a jejich podklady a podat k nim námitky či připomínky. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 20. 9. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 – 182, uložil odpůrci, aby soudu předložil správní spisy týkající se zadání a konceptu řešení, které v době projednávaní a přijetí změny č. 1 tvořily fáze pořizování změny územního plánu před vypracováním a projednáním návrhu a jež nebyly součástí již předloženého správního spisu (§ 20 a 21 stavebního zákona z roku 1976 v rozhodném znění). Odpůrce v podání doručeném soudu dne 15. 10. 2012 uvedl, že se předmětnou spisovou dokumentaci nepodařilo dohledat a předložil soudu jednotlivé dokumenty této dokumentace se týkající, jež už ovšem byly součástí dříve předloženého správního spisu.

[107] Z listin, jež jsou součástí správního spisu, nicméně vyplývá, že bylo jak zpracováno a schváleno zadání změny č. 1 (srov. stanovisko okresního úřadu Náchod, referátu regionálního rozvoje ke změnám ÚPSÚ obce Nové Město nad Metují ze dne 27. 9. 2000, č. j. 9181/2000/RR-ing.Cj.), tak byl i zpracován a s veřejností projednán koncept změny č. 1 (srov. pozvánka k projednání konceptu změn územního plánu sídelního útvaru Nové město nad Metují ze dne 6. 4. 1999, č. j. výst 33/99, souborné stanovisko z projednání konceptu změn územního plánu sídelního útvaru města Nové Město nad Metují ze dne 29. 11. 1999, č. j. výst . 147/99, vyjádření nadřízeného orgánu územního plánování ke konceptu změn ÚPSÚ Nové Město nad Metují ze dne 13. 12. 1999, č. j. 1434/99/RR/Cj, zápis z 11. řádného zasedání městského zastupitelstva města Nového Města nad Metují konaného dne 16. 12. 1999). Jelikož námitka navrhovatele byla vedena v obecné rovině, soudu nezbývá, než na základě předloženého správního spisu také jen

obecně konstatovat, že předmětné fáze pořizování napadeného územního plánu proběhly a byly též v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou projednány s veřejností a dalšími dotčenými subjekty. Ostatně, navrhovatel sám se tohoto projednávání účastnil (viz podání navrhovatele ze dne 8. 6. 1999). Námitka je proto nedůvodná.

[108] Podle navrhovatele nebyla změna č. 1 v rozporu se zákonem podrobena posouzení vlivů na životní prostředí. Svědek Ing. J. M. k tomu při ústním jednání uvedl, že změna č. 1 posuzování vlivů na životní prostředí nepodléhala, neboť příslušný zákon byl přijat až později. Hodnocení vlivů přeložky silnice I/14 na životní prostředí (EIA) pak bylo provedeno v roce 1998, a to při územním řízení. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že posouzení vlivů změny č. 1 na životní prostředí provedeno nebylo; hodnocení přeložky silnice I/14 z hlediska vlivů tohoto záměru na životní prostředí v rámci územního řízení pak nemá na posouzení navrhovatelovy námitky vliv. Ten totiž tvrdí neprovedení posouzení celé koncepce změny č. 1 na životní prostředí, tedy neprovedení tzv. hodnocení SEA. Námitku navrhovatele však soud neshledal důvodnou, a to z totožných důvodů, které vyložil výše v bodech [85]až [90] a na něž pro stručnost odkazuje. Jedinou relevantní změnou v právní úpravě posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, ke které došlo od přijetí územního plánu, byla novelizace stavebního zákona z roku 1976 provedená zákonem č. 83/1998 Sb. Tato novelizace změnila text § 13, který napříště již neobsahoval definici územně plánovací dokumentace velkého územního celku, nýbrž stanovil, že obec pořizuje pro své území územní plán obce, regulační plány a územně plánovací podklady. Poznámka pod čarou č. 15) obsažená v § 14 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb. tak pojednou neodkazovala na definici územně plánovací dokumentace velkých územních celků, nýbrž na kompetenční ustanovení vymezující působnost obcí v územním plánování.

[109] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze dovozovat, že by novelizace stavebního zákona z roku 1976 provedená zákonem č. 83/1998 Sb. změnila rozsah koncepcí, které podléhaly posuzování podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Předně soud poukazuje na výše uvedenou argumentaci o úloze a limitujícím významu poznámek pod čarou. V návaznosti na to je nutné zdůraznit, že z důvodové zprávy k zákonu č. 83/1998 Sb. je zřejmé, že tento zákon byl úzce zaměřen na novelizaci stavebního zákona z roku 1976. Ze zákona ani z důvodové zprávy nelze vyčíst byť nepřímý záměr zákonodárce zasahovat do problematiky posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Zákon se o posuzování vlivů na životní prostředí zmiňuje pouze v novelizačním bodu 134 ve vztahu k územnímu rozhodnutí. Zde má ovšem zákon zřetelně na mysli posuzování záměrů a nikoliv koncepcí. Kromě toho by rozšíření posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí na územní plány obcí na základě předmětné novelizace odporovalo i logice věci: zatímco původní § 13 stavebního zákona z roku 1976 byl normou definiční (definoval, co je míněno územně plánovací dokumentací velkého územního celku), novelizované znění téhož paragrafu je již normou kompetenční (stanoví, které územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentaci pořizuje obec). Stanoví-li § 14 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb., že posouzení vlivů podléhá též územně plánovací dokumentace a příslušná poznámka pod čarou č. 15 odkazuje na § 13 stavebního zákona z roku 1976, který takovou územně plánovací dokumentaci nedefinuje, nýbrž vyjmenovává úkoly obce, postrádá propojenost citovaných zákonů vnitřní logiku. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že popsaná situace je výsledkem nedostatečné práce zákonodárce, který správně měl současně s novelizací § 13 stavebního zákona z roku 1976 novelizovat též text poznámky pod čarou č. 15 v zákoně č. 244/1992 Sb. Jelikož nic nenasvědčuje záměru zákonodárce rozšířit zákonem č. 83/1998 Sb. okruh posuzovaných koncepcí ve smyslu § 14 zákona č. 244/1992 Sb., nelze

k tomuto závěru dospět čistě formalistickým čtením zákona vyplývajícím z legislativně technického pochybení zákonodárce. Soud proto uzavírá, že ani v době přijetí změny č. 1 nebyl odpůrce povinen podrobit tuto změnu posuzování vlivů na životní prostředí, a jeho postup v dané věci proto nebyl nezákonný.

[110] Konečně navrhovatel tvrdil, že textová a grafická část změny č. 1 trpí faktickými vadami, které zakládají její rozpornost. K dotazu soudu při jednání navrhovatel upřesnil, že námitka se týká hospodářských sjezdů, neboť podle dokumentace zveřejněné odpůrcem na internetu byla přeložka silnice I/14 po změně č. 1 posunuta o 30 m dál a na hlavním výkresu nejsou žádné sjezdy namalovány. Odpůrce s tímto tvrzením nesouhlasil, svědek Ing. J. M. popřel, že by změnou č. 1 došlo k posunutí přeložky silnice I/14. Soud k této námitce podotýká, že případné dokumenty zveřejněné na internetových stránkách odpůrce nejsou pro posouzení zákonnosti procesu přijetí změny č. 1 relevantní, neboť podstatný je obsah správního spisu. Z něj jednoznačně plyne (z grafické části změny č. 1), že k posunu přeložky silnice I/14 v rámci změny č. 1 oproti schválenému územnímu plánu nedošlo. Z hlavního výkresu jsou též zřetelně patrné hospodářské sjezdy ze silnice I/14 (vyznačené bílou barvou). Námitka navrhovatele je proto nedůvodná.

VII./B)/3. Změna č. 2

[111] Změna č. 2 zkrátila navrhovatele v jeho právech tím, že v prvotním procesu přijímání této změny bylo zastupitelstvem města rozhodnuto podle stavebního zákona z roku 1976 o nepřijetí návrhu navrhovatele na změnu trasy přeložky silnice I/14 mimo nemovitosti navrhovatele. Zamítnutí námitek a žádosti bylo účelové a nezákonné z důvodu střetu zájmů některých zastupitelů kvůli komerční výstavbě na pozemcích odříznutých přeložkou silnice I/14 a přeložkou silnice III/01422. O námitkách ke konceptu změny č. 2 rozhodlo zastupitelstvo města dne 31. 5. 2006 usnesením č. ZM 31-2759/06, avšak ve chváleném opatření obecné povahy je uvedeno, že o námitkách bylo rozhodnuto usnesením č. ZM 31-2760/06, jež se týká monitoringu skal v Nádražní ulici. Pořizovatel dále neodůvodnil ukončení původního projednávání změny č. 2 podle stavebního zákona z roku 1976, nesprávně klasifikoval navrhovatelovy námitky k návrhu jako připomínky a odmítl námitky navrhovatele s tím, že se netýkají zadání ke změně č. 2. K tomu navrhovatel připomíná, že hlavním úkolem první fáze změny č. 2 mělo být provedení revize územního plánu včetně stabilizace přeložky silnice I/14. V rámci změny č. 2 odpůrce jednal i o přeložce silnice I/14, což vyplývá ze stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 16. 10. 2002, zn. DS 1633/02/Ja.

[112] Ve správním spise je založeno usnesení z 29. mimořádného zasedání zastupitelstva odpůrce dne 21. 2. 2002, jímž bylo schváleno pořízení změny č. 2, jejímž podkladem mají být vybrané žádosti občanů a jiných subjektů, podněty pořizovatele a opravy zjevných chyb územního plánu. Mezi žádostmi o změnu územního plánu není založeno žádné podání navrhovatele. Následně byl projednáván návrh zadání, k jehož doplněné verzi zaslal navrhovatel sdělení dne 4. 9. 2003 následujícího znění: „ *K obsahu výše uvedené vyhlášky* (vyhlášky č. j. výst. 97/03 ze dne 21. 7. 2003, jíž se oznamovalo veřejné projednání doplněného návrhu zadání změny č. 2 – pozn. soudu) *Vám sděluji, že svoje pozemky, které obhospodařuji jako SHR pro potřeby ÚPSÚ Nové město nad Metují neposkytnu. Územní plán je v rozporu s mými vlastnickými a hospodářskými právy a zájmy. Například v současnosti neúspěšně projednávanou variantu přeložky silnice I/14 nepovažuji za ustálenou. Jiné řešení způsobu umístění této stavby je vyjmenováno v seznamu veřejně prospěšných staveb a je obsaženo v příloze k veřejné vyhlášce č. 29 o závazných částech územního plánu*

města Nové Město nad Metují, v souběhu s tratí ČD směrem na Vysokov.“ Následně byl návrh zadání schválen usnesením zastupitelstva odpůrce č. ZM 9-212/04 dne 5. 2. 2004. Odpůrce při jednání nezpochybnil pravost této listiny; skutečnost, že toto podání není založeno ve spisu, však nedovedl vysvětlit. Ze správního spisu pak plyne, že citovaným podáním navrhovatele se odpůrce blíže nezabýval.

[113] Nejvyšší správní soud po zvážení věci dospěl k závěru, že ve fázi zadání změny č. 2 k porušení práv navrhovatele nedošlo. Navrhovatel předně nepodal žádnou žádost o změnu trasy přeložky silnice I/14, takže odpůrce nemohl tuto žádost zamítnout a už vůbec to nemohl učinit účelově pro údajný střet zájmů. Podání navrhovatele ze dne 4. 9. 2003 za takovou žádost mít nelze, neboť z jeho obsahu žádost o změnu vymezení koridoru přeložky silnice I/14, resp. o jeho vypuštění z územního plánu jednoznačně vyčíst nelze. Toto podání by bylo lze kvalifikovat jako podnět, který mohl každý uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu zadání (§ 20 odst. 2 věta třetí stavebního zákona z roku 1976 v rozhodném znění). Tímto podnětem tedy navrhovatel upozornil pořizovatele a odpůrce, že stávající územní plán je dle jeho mínění z blíže neuvedených důvodů v rozporu s navrhovatelovými právy a zájmy, a poukázal na jiné řešení umístění přeložky silnice I/14 v příloze k vyhlášce č. 29. Jelikož stavební zákon z roku 1976 neukládal odpůrci či pořizovateli, aby došlé podněty k návrhu zadání jakkoliv vypořádávali, nedopustili se odpůrce ani pořizovatel porušení zákona, pokud se tímto – navíc dosti obecným – podnětem nezabývali.

[114] Fáze konceptu změny č. 2 se obdobně jako zadání rozpadla do dvou částí, neboť se nejprve projednával původně zpracovaný koncept, jenž byl v důsledku řady stanovisek dotčených orgánů státní správy, ale i námitek a připomínek dalších subjektů opraven. Poté se projednával opravený koncept. Navrhovatel zaslal k původnímu konceptu dopis datovaný dnem 7. 10. 2004, v němž již konkrétně uvedl, že přeložka silnice I/14 obsažená v územním plánu je v rozporu s jeho vlastnickými právy a zájmy. Poukázal na údajné nezákonnosti v územním řízení na přeložku silnice I/14 a na své připomínky k územnímu plánu, na něž mu nikdo neodpověděl. Účelem zmiňované přeložky je podle navrhovatele oddělení stávajících vlastníků od jejich pozemků za účelem komerčních zájmů odpůrce. Pořizovatel vyhodnotil předmětný dopis jako připomínku a zastupitelstvo odpůrce jeho připomínku zamítlo usnesením č. ZM 22-423/05 dne 26. 5. 2005 s odůvodněním, že jde nad rámec schváleného zadání změny č. 2. Následně probíhalo projednání opraveného konceptu změny č. 2, k němuž se navrhovatel vyjádřil ústně v rámci veřejného jednání a též písemně dopisem datovaným 30. 11. 2005. Navrhovatel zopakoval svoji argumentaci obsaženou ve svém podání k původnímu konceptu a výslovně navrhl, aby byl opravený koncept změny č. 2 změněn tak, že bude přeložka silnice I/14 umístěna mimo navrhovatelovy pozemky. Brojil též proti přístupové cestě na obec Přibyslav (III/01422), upozornil na negativní vlivy této silnice a přeložky silnice I/14 na životní prostředí a blíže se zabýval procesem přijímání Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko. Pořizovatel poté zpracoval souborné stanovisko podle § 21 odst. 5 stavebního zákona z roku 1976, v němž podání navrhovatele vyhodnotil jako námitky a navrhl jejich zamítnutí s odůvodněním, že se týkají umístění stavby přeložky silnice I/14, jež ale není předmětem řešení změny č. 2. Usnesením ze dne 18. 5. 2006, č. ZM 31-2759/06, zastupitelstvo odpůrce schválilo souborné stanovisko včetně návrhu rozhodnutí o námitkách. Dopisem datovaným dne 6. 6. 2006 pak pořizovatel navrhovateli sdělil důvody nevyhovění jeho námitkám.

[115] Nejvyšší správní soud na základě právě zrekapitulovaného obsahu správního spisu neshledal, že by postupem odpůrce, případně pořizovatele, byla porušena navrhovatelova procesní práva. Nepovažuje přitom za podstatné zabývat se tím, zda pořizovatel správně vyhodnotil dopis navrhovatele ze dne 7. 10. 2004 jako připomínku, neboť opravený koncept byl jako celek znovu předložen k projednání a navrhovatel k němu uplatnil obsahově totožné podání rozšířené o některé další výtky. Toto podání pak bylo vyhodnoceno jako námitky, nebylo jim vyhověno a o důvodech tohoto rozhodnutí byl navrhovatel v souladu se zákonem zpraven (§ 21 odst. 5 poslední věta stavebního zákona z roku 1976 v příslušném znění). Odůvodnění zamítnutí námitek přitom soud považuje za přiléhavé, neboť zadání ani koncept změny č. 2 se skutečně otázkou přeložky silnice I/14 ani silnicí III/01422 nezabývaly. Námitka navrhovatele o střetu zájmů některých zastupitelů zůstala i ve vztahu ke konceptu v rovině tvrzení. Navrhovateli lze přisvědčit v tom, že následně vydané opatření obecné povahy ze dne 27. 6. 2008, č. j. 29/ÚP/2008, hovoří o tom, že námitky podané ke konceptu byly zamítnuty usnesením zastupitelstva odpůrce č. ZM 31-2760/06. Toto usnesení se přitom týkalo monitoringu skal v Nádražní ulici, zatímco zamítnutí předmětných námitek řešilo předešlé usnesení č. ZM 31-2759/06. Nejvyšší správní soud však v souladu s tvrzením svědka a odpůrce zastává názor, že se jedná o zjevnou chybu v psaní. K rozhodnutí o námitkách nepochybně došlo a navrhovatel sám věděl, kterým usnesením byly námitky zamítnuty, takže si lze stěží představit újmu na jeho právní sféře, jež mu byla uvedením nesprávného čísla usnesení v odůvodnění opatření obecné povahy způsobena. Chybu v psaní nepovažuje soud ani při nejlepší vůli za důvod zrušení napadené změny č. 2 byť i jen z části.

[116] Fázi návrhu změny č. 2 zahájil pořizovatel vyvěšením veřejné vyhlášky, jejímž prostřednictvím oznámil vystavení návrhu změny č. 2 k veřejnému nahlédnutí dne 15. 12. 2006. Navrhovatel zaslal k návrhu podání datované dne 23. 1. 2007 označené jako připomínky. Jelikož v mezidobí nabyl účinnosti stavební zákon z roku 2006, pořizovatel dále v projednávání změny č. 2 podle staré úpravy nepokračoval a zahájil projednání znovu podle úpravy nové. Navrhovatel podal v tomto kole jednak stížnost na neposkytnutí informací, na niž mu odpověděl dopisem tajemník městského úřadu, jednak zaslal pořizovateli dvě podání označená jako připomínky datovaná dne 2. 4. a 14. 4. 2008 obdobného obsahu jako jeho předchozí podání ke konceptu. Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 26. 6. 2008, č. ZM 49-3278/08, schválilo a vydalo změnu č. 2 jako opatření obecné povahy, v jehož odůvodnění je uvedeno, že podání navrhovatele je třeba považovat za připomínky, neboť námitky mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupci veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006). Tyto případy však změna č. 2 neobsahuje. Připomínky navrhovatele byly ve spolupráci pořizovatele a určeného zastupitele posouzeny a odmítnuty jako nerelevantní pro změnu č. 2, protože k řešeným plochám nemají vztah.

[117] Nejvyšší správní soud předně neshledal nezákonným ukončení projednávání návrhu změny č. 2 podle stavebního zákona z roku 1976. Podle § 188 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 platí, že územní plány obcí a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. prosince 2006. Navrhovatel tedy postupoval správně, pokud ukončil projednávání návrhu změny č. 2 podle stavebního zákona z roku 1976 a tuto fázi upravil a projednal podle zákona nového. Stavební zákon z roku 2006 přitom nepožadoval jakýkoliv formální úkon směřující k ukončení projednávání územně plánovací dokumentace

podle předešlého zákona; rovněž ze zákonné úpravy nelze dovodit, že by pořizovatel měl tento krok jakýmkoliv způsobem odůvodnit. Povinnost projednat dosud neskončené fáze podle nového zákona totiž plyne přímo z citovaného ustanovení stavebního zákona z roku 2006. Navrhovatel nemohl být nijak krácen na svých právech, neboť své vyjádření k návrhu změny č. 2 mohl podat znovu k návrhu projednávanému podle stavebního zákona z roku 2006, což také učinil.

[118] Zdejší soud ovšem nesouhlasí s odpůrcem v tom, že změna č. 2 neobsahovala případy uvedené v § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, kdy je možné podat k návrhu námitky. Změna č. 2 totiž bezpochyby vymezovala zastavitelné plochy. Přesto se však zdejší soud ztotožňuje se závěrem odpůrce, resp. pořizovatele, který podání navrhovatele posoudil jako připomínky. Zastavitelné plochy vymezené změnou č. 2 jsou totiž značně vzdáleny od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatele. O navrhovateli tak nelze hovořit jako o mezujícím sousedovi, který je vždy oprávněn podat námitky, ale ani jako o nemezujícím sousedovi, jenž může námitky podat ve výjimečném případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73). Ze správního spisu ani z tvrzení navrhovatele nijak neplyne, že by mohla být vymezenými zastavitelnými plochami jakkoliv dotčena právní sféra navrhovatele a jeho oprávnění podat námitky tu nebylo dáno. Vypořádání těchto připomínek pak soud považuje za přiléhavé, neboť předmětem změny č. 2 skutečně nebyly navrhovatelem napadané silnice. Z vymezení zadání změny č. 2 nelze dovodit, že by předmětem této změny měla být kompletní "revize" územního plánu včetně změn v dopravní infrastruktuře (naopak srov. bod 7.4 zadání, podle nějž změna č. 2 neovlivňuje zásadním způsobem koncepční principy dopravního řešení města). Stejně tak navrhovatelem odkazované stanovisko Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 16. 10. 2002, zn. DS 1633/02/Ja, jež není součástí správního spisu, nemůže bez ohledu na to, co je jeho obsahem, jakkoliv stanovit obsah změny č. 2, resp. závazně určit, že jejím obsahem bude též řešení dopravní koncepce a přeložky silnice I/14. Soud proto ani nepovažoval za důvodné toto stanovisko obstarat a provádět s ním důkaz.

[119] Navrhovatel dále poukázal na pochybné a rozporuplné znění odůvodnění změny č. 2 na internetových stránkách odpůrce, které neobsahuje komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty. K tomu soud podotýká, že pro posouzení zákonnosti změny č. 2 je zcela nerozhodné, jaké dokumenty vystavuje odpůrce na svých internetových stránkách. Podstatné je pouze to, zda odůvodnění změny č. 2, jež bylo odpůrcem schváleno a je součástí správního spisu, odpovídá požadavkům zákona a prováděcích předpisů. To je v daném případě splněno: odůvodnění změny č. 2 předložené odpůrcem soudu odpovídá Příloze 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a soud v něm žádné tvrzené rozpory neshledal. Pro nadbytečnost proto soud neprovedl listinné důkazy navržené navrhovatelem k této věci (dokumenty vytištěné z internetových stránek odpůrce).

[120] Navrhovatel též tvrdil, že pořizovatel nepostupoval podle § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle nějž lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[121] Nejvyšší správní soud musel při řešení této námitky zohlednit především skutečnost, že podstatná část pořizování změny č. 2 probíhala za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a jeho prováděcích předpisů, které obdobné požadavky na odůvodnění změny územního plánu

nepožadovaly. Pro posouzení této věci je proto určující již výše citované ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle nějž se územní plány obcí a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Bylo proto na místě řešit otázku, nakolik byl pořizovatel povinen zohlednit úpravu novou.

[122] Touto problematikou se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již zabýval (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publikovaný pod č. 2397/2011 Sb. NSS) a v podrobnostech na ni odkazuje. Pro účely projednávaného případu postačí shrnout závěry vyslovené v citovaných rozsudcích: odpůrce musí svou úvahu ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 učinit na počátku řízení o územním plánu, tj. musí být obsažena nejpozději v návrhu územního plánu zpracovávaného pořizovatelem podle § 50 odst. 1 téhož zákona. Pokud byl tento návrh zpracován za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a za účinnosti nové úpravy proběhla již jen fáze veřejného projednání o upraveném a posouzeném návrhu a schválení návrhu, nelze požadavek § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 aplikovat.

[123] Již výše bylo uvedeno, že pořizovatel nejprve předložil návrh k veřejnému nahlédnutí a zahájil řízení o vydání změny č. 2 podle stavebního zákona z roku 1976. Po účinností stavebního zákona z roku 2006 přikročil pořizovatel nikoliv k vypracování nového návrhu, nýbrž již přímo ke společnému projednání návrhu podle § 50 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Z toho lze dovodit, že návrh ve smyslu § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 byl zpracován ještě podle staré úpravy a otázka přípustnosti vymezení nových zastavitelných ploch proto nepřichází v úvahu. Námitka navrhovatele je proto nedůvodná.

[124] Podle navrhovatele nebyla změna č. 2 podrobena posouzení vlivů na životní prostředí, ačkoliv územně plánovací dokumentace musela být posouzena dle zákona č. 244/1992 Sb. Jak plyne ze správního spisu, ani změna č. 2 nebyla podrobena posouzení vlivů na životní prostředí. Zda se i v tomto případě jednalo o zákonný postup odpůrce, ovšem vyžaduje složitější úvahu. Fáze zadání změny č. 2, která byla ukončena dne 5. 2. 2004 jeho schválením, probíhala ještě za účinnosti § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Ten, jak bylo výše podrobně vyloženo, požadoval i v této době posouzení vlivů na životní prostředí pouze u územně plánovací dokumentace velkých územních celků. Odpůrce se tedy v této fázi nemohl dopustit žádného pochybení, když k posouzení vlivů změny č. 2 na životní prostředí nepřistoupil.

[125] Dne 1. 5. 2004 nabyl účinnosti zákon č. 93/2004 Sb. kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Tento zákon jednak zrušil zákon č. 244/1992 Sb., jednak vložil novou úpravu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí do § 10a až 10j zákona č. 100/2001 Sb. Podle § 10a odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb. se nově staly předmětem posuzování též změny územních plánů obcí, pokud tak ovšem bylo stanoveno v tzv. zjišťovacím řízení blíže upraveném v § 10d téhož zákona. Speciální ustanovení § 10i téhož zákona, které upravovalo posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí, však v odst. 2 stanovilo, že zjišťovací řízení se provede na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace. Přechodné ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 93/2004 Sb. konečně stipulovalo, že posouzení rozvojových koncepcí a programů zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a

programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Nová úprava tedy časově umístila zjišťovací řízení do fáze zadání územně plánovací dokumentace. Zákon č. 93/2004 Sb. přitom nepředpokládal, resp. nenařídil, aby byly posouzeny i ty územně plánovací dokumentace, u nichž již byla fáze zadání ukončena. Naopak z přechodného ustanovení spíše vyplývá, že v těchto případech se uplatnila úprava zákona č. 244/1992 Sb. To u změny č. 2 muselo nutně znamenat, že posouzení vlivů na životní prostředí nepodléhala. Soud uzavírá, že byla-li fáze zadání změny č. 2 ukončena před nabytím účinnosti zákona č. 93/2004 Sb., nebyl pořizovatel povinen podrobit tuto změnu procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

[126] S účinností od 1. 1. 2007 pak obdobnou úpravu obsaženou v § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. převzal § 47 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Také zde probíhá zjišťovací řízení na základě návrhu zadání; případné posouzení vlivů územního plánu (jeho změny) na životní prostředí je pak provedeno ve fázi konceptu (§ 48 odst. 1 téhož zákona). Již vícekrát citovaný § 188 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 pak stanovil, že územní plány obcí a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. prosince 2006. Jelikož ke dni 1. 1. 2007 byla ukončena fáze zadání a fáze konceptu změny č. 2, stavební zákon z roku 2006 nepřikazoval, aby tyto fáze byly znovu otevírány za účelem posouzení vlivů územního plánu (jeho změny) na životní prostředí. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ani po účinnosti stavebního zákona z roku 2006 pořizovatel nepochybil, pokud změnu č. 2 nepodrobil procesu posuzování vlivů na životní prostředí, resp. zjišťovacímu řízení. Námitka navrhovatele je proto nedůvodná.

[127] Navrhovatel konečně tvrdil, že mezi grafickou částí změny č. 2 a textovou částí vyhlášky č. 29 ve vztahu k silnici III/01422 – III/28521 jsou rozpory. K dotazu soudu při jednání však tuto svoji námitku nijak nekonkretizoval. Soud proto obecně porovnal zmiňované dokumenty, avšak žádné rozpory nezjistil. Koneckonců změna č. 2 se předmětnými silnicemi vůbec nezabývala, takže se jen těžko mohla dostat do rozporu s jejich vymezením ve vyhlášce č. 29, resp. v textové části územního plánu.

VII./C) Rozpor opatření obecné povahy s hmotným právem

[128] Navrhovatel předně namítal, že přeložka silnice I/14 má nadmístní význam a že byla v územním plánu odpůrcem vymezena bez toho, aby byla obsažena v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Teprve následně byl tento záměr převzat do Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, z nějž je nyní přebírán v nezměněné podobě do Zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje. Navrhovatel odkázal na stanovisko okresního úřadu bez čísla jednacího a data vydání, podle nějž byl pro oblast Nového Města nad Metují zpracován rajonový územní plán Orlické hory a podhůří, jenž byl ale dle tvrzení navrhovatele v době přijímání napadeného územního plánu pro oblast Novoměstska neplatný, resp. neúčinný. Zadání Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko pak bylo schváleno až dne 27. 10. 1998. Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko nemohl převzít trasu přeložky I/14 ze směrného územního plánu z roku 1974, jelikož ten byl dne 29. 2. 1996 zrušen a nahrazen nyní napadeným územním plánem, v němž ale došlo k posunutí

této přeložky. Navrhovatel požádal o přezkum veškerých stanovisek dotčených orgánů státní správy vydaných k územnímu plánu a jeho napadeným změnám. Navrhovatele by zajímalo, jak se vypořádaly s přeložkou silnice I/14, přeložkou silnice III/01422 pro Přibyslav a s plochou S2 jako se záměry nadmístního významu.

[129] Soud posuzuje soulad územního plánu obce s nadřazenou územně plánovací dokumentací podle právního stavu ke dni vydání územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publikovaný pod č. 2397/2011 Sb. NSS). Přeložka silnice I/14 byla vymezena již v územním plánu schváleném dne 29. 2. 1996. Pro posouzení souladu tohoto plánu (vymezení předmětné přeložky) s nadřazenou územně plánovací dokumentací tudíž nemůže být určující obsah Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, neboť ten byl schválen až v roce 2004. Soud zjistil, že takovou nadřazenou územně plánovací dokumentací mohl být Rajónový územní plán Orlické hory a podhůří schválený Radou Východočeského Krajského národního výboru v roce 1969. Soudu se tento dokument nepodařilo opatřit, nicméně tato skutečnost nemá na posouzení věci žádný vliv. Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž nelze přeložku silnice I/14 považovat za plochu (koridor) nadmístního významu, jak je dnes tento pojem chápán ve stavebním zákoně z roku 2006 [tj. plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006].

[130] V prvé řadě je třeba poukázat na skutečnost, že koridor přeložky silnice I/14 začíná a končí na území odpůrce. Řešené území je sice tvořeno čtyřmi katastrálními územími (Nové Město nad Metují, Krčín, Spy a Vrchoviny), nicméně Krčín, Spy a Vrchoviny nejsou samostatnými obcemi, nýbrž jsou součástí Nového Města nad Metují. Sama přeložka silnice I/14 tedy nezasahuje do území jiných obcí než právě na území odpůrce. Ovlivnění území více obcí neplyne ani z účelu této přeložky a její velikosti. Jak plyne z průvodní zprávy k územnímu plánu (zejména části 8. Architektonicko-urbanistický návrh, 10. Doprava a 15. Životní prostředí) a z písemného i ústního vyjádření odpůrce, současná trasa silnice I/14 je značně nevyhovující, vyskytuje se na ní celá řada dopravních závad a především silnice vede historickým jádrem Nového Města nad Metují, kde v důsledku vibrací dochází k narušování statiky historických budov i pískovcového podloží. Silnice též protíná část Vrchoviny, kde tvoří dopravní bariéru. Současně imise a hluk z dopravy na stávající silnici I/14 překračují povolené normy. Účelem přeložky je tedy odklonit dopravu z centra města a z části Vrchoviny a zabránit případným škodám v rámci městské památkové rezervace a na zdraví lidí. Jedná se fakticky o obchvat centra města a části Vrchoviny, jehož smyslem není zajistit spojení s jinými obcemi nebo umožnit dojíždění obyvatel Nového Města nad Metují za prací do jiných měst a obráceně apod. Jediným účelem je řešení místního problému spočívajícího v přetížení centra města dopravou, v řešení dopravních závad stávající silnice I/14 a v minimalizaci škodlivých vlivů dopravy na obyvatelstvo města (hluk a imise). Délka přeložky – cca 4 km – o nadmístním významu též nevypovídá.

[131] Nadmístnímu významu přeložky nesvědčí ani její úprava v Územním plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko. Ten totiž nadmístní charakter přisuzuje pouze celé silnici I/14 nikoliv jednotlivým jejím částem (s. 189 průvodní zprávy). Úsek plánované přeložky je pak zmiňován ještě v rámci regulativů jako koridor pro veřejně prospěšnou stavbu: z tohoto zařazení ovšem nadmístní charakter přeložky nijak neplyne.

[132] K této námitce soud dále podotýká, že právní úprava v době schválení napadeného územního plánu výslovně nestanovila, že by územní plán velkého územního celku musel vymezovat plochy a koridory nadmístního významu. O nadmístním významu hovořila pouze prováděcí vyhláška č. 84/1976 Sb. Ta v příloze č. 3 upravovala náležitosti směrné části územně plánovací dokumentace a územní plán velkého územního celku měl podle ní mimo jiné obsahovat též „organizaci nadmístní vybavenosti". Tato příloha však byla s účinností od 17. 7. 1992 zrušena a text prováděcí vyhlášky č. 84/1976 Sb. v době schvalování napadeného územního plánu otázku nadmístních ploch a koridorů vůbec neřešil. Rovněž předchozí právní úprava, podle níž byl schválen onen rajonový územní plán Orlické hory a podhůří, o koridorech a plochách nadmístního významu nehovořila (zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, vyhláška Státního výboru pro výstavbu č. 153/1959 Ú. l., o územním plánování). Vyhrazení vymezování koridorů a ploch nadmístního významu pro zásady územního rozvoje (resp. za použití § 187 odst. 7 též pro územní plány velkých územních celků) tak výslovně přinesl až stavební zákon z roku 2006. V době schválení napadeného územního plánu tak právní úprava explicitně nezakazovala vymezení ploch a koridorů nadmístního významu v územním plánu sídelního útvaru, pokud nebyly tyto plochy koridory vymezeny v nadřazené územně plánovací dokumentaci.

[133] Soud uzavírá, že koridor přeložky silnice I/14 mohl být v rozhodné době bez dalšího vymezen v územním plánu. Skutečnost, že byl tento koridor následně „převzat" do Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko nemá na zákonnost územního plánu žádný vliv. Otázkou, zda, v jaké podobě a z jaké územně plánovací dokumentace byl tento koridor „převzat" do Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko se soud nezabýval, jelikož zákonnost tohoto plánu nebyla předmětem soudního přezkumu. Pokud jde o stanoviska dotčených orgánů, soud konstatuje, že stanoviska založená ve správním spise se otázkou nadmístního významu přeložky silnice I/14 nezabývají, nicméně s ohledem na shora uvedenou argumentaci k tomu ani neměla důvod. Celý výše rozebraný komplex námitek navrhovatele je proto nedůvodný. Soud neprovedl důkaz novinovým článkem „Soud zrušil část územního plánu města Brna se silnicí R43", neboť ten měl pouze upozornit na judikaturu zdejšího soudu týkající se hierarchie územního plánování.

[134] Navrhovatel nesouhlasil též s přeložkou silnice III/01422 pro obec Přibyslav, která má dle jeho mínění nadmístní význam. Ten má podle navrhovatele i plocha pro novou výstavbu označovaná navrhovatelem jako „S2", která není vymezena v Územním plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko. Pokud jde o přeložku silnice III/01422, soud tvrzení navrhovatele o jejím nadmístním významu nepřisvědčil. Podle průvodní zprávy k územnímu plánu je tato přeložka vyvolána rozšířením sídliště rodinných domů Na Františku. Smyslem je přeložit spojení na Přibyslav mimo zastavěné území města a současně ohraničit budoucí zástavbu. Grafická část vymezuje koridor této přeložky na severní hranici plánované bytové zástavby ve směru západovýchodním. Koridor na západě začíná sjezdem ze současné trasy silnice I/14 a po cca 1 km se napojuje na nynější výpadovku III/01422 na obec Přibyslav. Plánovaný koridor tedy leží celý v řešeném území a jeho účelem je ulehčit provozu v zastavěné části obce a obsloužit nově vznikající bytovou zástavbu, přičemž je plánován jako silnice třetí třídy. Z této charakteristiky nic nenasvědčuje tomu, že by přeložka mohla svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivnit území více obcí, a proto nemůže mít nadmístní charakter. Vymezení předmětného koridoru pouze v územním plánu bylo proto možné, a námitka navrhovatele je tedy nedůvodná.

[135] Plocha označovaná navrhovatelem jako „S2“ odpovídá plánované ploše nízkopodlažní obytné zástavby na severu Nového Města nad Metují, o níž územní plán hovoří jako o „sídlišti Na Františku“ nebo o „sídlišti František“. Nejvyšší správní soud tedy zkoumal, zda tato plocha eventuálně ve spojení s dalšími plochami se stejným funkčním využitím nevytváří plochu nadmístního významu. Územní plán navrhl kromě plochy Na Františku též několik menších ploch nízkodpodlažní a vícepodlažní zástavby směrem k centru města. Vedle plánovaného koridoru přeložky silnice I/14 na severní straně města pak vymezil výhledovou plochu vícepodlažní zástavby. Tyto plochy je třeba v souladu se stávající judikaturou posuzovat pro účely možného nadmístního významu společně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č j. 1 Ao 1/2009 – 185, publikovaný pod č. 1971/2010 Sb. NSS). Z průvodní zprávy k územnímu plánu z části 9. Demografické údaje jsou mimo jiné patrny počty a přírůstky rodinných domů a bytů od roku 1961 dále. Z těchto údajů vyplývá, že v roce 1970 bylo v řešeném území 931 rodinných domků a 2553 bytů, v roce 1980 1156 rodinných domků a 3297 bytů a v roce 1991 1289 rodinných domků a 3585 bytů. V roce 1991 tedy stoupl počet rodinných domků o 358 oproti roku 1970. Z jiné tabulky je zřejmé, že do roku 1919 bylo postaveno celkem 725 bytů, v letech 1920 – 1970 bylo postaveno 1338 bytů a v letech 1971 – 1991 bylo postaveno 1526 bytů. Počet obyvatel v řešeném území stoupl ze 7988 v roce 1970 na 10191 v roce 1991, tedy absolutně o 2 203 obyvatel. Pro návrhové období do roku 2010 přitom územní plán počítá s přírůstkem 280 rodinných domů a 600 bytů, výhledově (po roce 2010) s dalším přírůstkem 150 rodinných domků a 450 bytů).

[136] Jestliže tedy za poslední dvacetileté období (1970 – 1991) došlo k nárůstu bytového fondu o 358 rodinných domků a 1526 bytů, lze plánovaný nárůst na následujících dvacet let v rozsahu 280 rodinných domků a 600 bytů považovat za zcela rozumný odhad budoucího vývoje, který bude plně kryt přirozeným přírůstkem města. Shodný závěr lze učinit i z hlediska budoucího nárůstu obyvatelstva Nového Města nad Metují, jež by mělo v nově postavených domech bydlet. Rozsah ploch určených pro bytovou výstavbu činí podle odhadu soudu cca 20 – 30 ha oproti cca 250 ha ploch již zastavěných bytovou výstavbou. Jde tedy o zvýšení o přibližně 1/8 stávajícího stavu. Z plánovaných počtů domů a z rozsahu ploch určených územním plánem pro novou výstavbu tak není možné usoudit, že by tyto plochy, resp. výstavba na nich, mohla ovlivnit území jiných obcí. Územní plán dále počítá s novými plochami pro občanskou vybavenost a z textové části nevyplývá, že by potřeby nových obyvatel měly být uspokojovány v jiných obcích. Stav navozený územním plánem je tak diametrálně odlišný od jiných případů, v nichž Nejvyšší správní soud shledal nadmístní charakter ploch určených pro novou výstavbu [srov. např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publikovaný pod č. 1971/2010 Sb. NSS, kde mělo dojít až k čtyřnásobnému nárůstu počtu domů a trojnásobnému nárůstu počtu obyvatel v obci oproti stávajícímu stavu, přičemž potřeby nových obyvatel (zaměstnání, školy, služby) měly být řešeny dojížděním do sousední obce]. Soud tedy dospěl k závěru, že napadené plochy nemají nadmístní význam, a námitka navrhovatele je proto nedůvodná.

[137] V další námitce navrhovatel tvrdil, že přeložky silnic I/14 a III/01422 jsou v rozporu se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu. Konkrétně se jedná o rozpor s § 4 a 5 tohoto zákona. Zemědělský půdní fond dle názoru navrhovatele slouží jako výrobní prostředek zemědělské výroby a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ustanovení § 4 zákon o ochraně zemědělského půdního fondu především vyjadřuje myšlenku, že pro nezemědělské účely má být používána především nezemědělská půda. K odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu může dojít jen v nezbytných případech při respektování blíže uvedených zásad. Podle § 5

odst. 1 téhož zákona v rozhodném znění byli pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovací dokumentace povinni řídit se zásadami uvedenými v § 4 a navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější. Podle odst. 2 citovaného ustanovení musely být návrhy územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů již v období zpracování konceptů projednány s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a před schválením opatřeny jejich souhlasem.

[138] Ve správním spisu je obsaženo vyjádření Okresního úřadu, referátu životního prostředí ze dne 24. 5. 1995, č. j. 2535/95/ŽP-Za, Ty, Pl, Se. V tomto vyjádření pod bodem 2 okresní úřad jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu požaduje k udělení souhlasu dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského a půdního fondu splnění některých podmínek, které se však netýkají předmětných přeložek. Dne 2. 1. 1996 pak okresní úřad udělil pod č.j. 5782/95/Zem-He souhlas ve smyslu § 5 odst. 2 citovaného zákona. Mezi lokalitami, u nichž dojde k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jsou výslovně uvedeny přeložky silnice I/14 a III/01422. Textová část napadeného územního plánu dále obsahuje zvláštní složku „průvodní zpráva ZPF“, která se velice podrobně věnuje právě záborům zemědělského půdního fondu a naplnění podmínek ve smyslu § 4 a 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Konkrétně přeložkou silnice I/14 se zpráva zabývá na s. 14 a 41 – 42. Mimo jiné se zde uvádí, že „[t]*ato alternativa byla již v minulosti orgány ochrany ZPF doporučena jako nejvýhodnější s minimálními požadavky na zábor zemědělské půdy.*“ Zpráva přiznává, že trasa přeložky podstatně ovlivní jak obhospodařování pozemků dotčených stavbou, tak i organizaci zemědělského půdního fondu. Přeložka se dotkne půd kvalitních i méně kvalitních. Závěrem je uvedeno, že tato alternativa trasy byla vybrána jednak z důvodů dopravního řešení, ale i z důvodů ochrany zemědělského půdního fondu a byla v podstatě projektantem převzata, neboť stavba je již projekčně připravena. K přeložce silnice III/01422 se zpráva vyjadřuje na s. 14 a 43 – 44. Přeložka zasáhne méně kvalitní hnědé půdy, které jsou štěrkovité, opukové, ohrožené vodní erozí. Dojde-li k záboru souběžně s dostavbou sídliště Na Františku, nebude mít zvláštní vliv na zemědělský půdní fond a jeho ochranu, nebude mít vliv ani na organizaci obdělávání zemědělské půdy, jelikož bude komunikace na zemědělsky obhospodařované pozemky navazovat pouze jednostranně. Zábor půdy bude minimální a dotkne se půdy pro zemědělství postradatelné.

[139] Soud nijak nepopírá, že zemědělský půdní fond slouží jako výrobní prostředek zemědělské výroby a je jednou z hlavních složek životního prostředí. To ostatně přímo uvádí § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Současně ovšem ten samý zákon předvídá situace, za nichž dojde k použití zemědělské půdy pro nezemědělské účely, a to v již citovaných § 4 a 5. Jsou-li podmínky v těchto ustanoveních respektovány, je třeba použití půdy pro nezemědělské účely považovat za zákonné. Soud na základě výše uvedených dokumentů dospěl k závěru, že k porušení § 4 a 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nedošlo. Jak plyne z průvodní zprávy ZPF i ze správního spisu, orgán ochrany zemědělského půdního fondu se k územnímu plánu vyjadřoval způsobem předvídaným zákonem a poté udělil požadovaný souhlas. Textová část územního plánu obsahuje rozbor jednotlivých záměrů a odůvodnění přijatého řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Soud dodává, že v případě liniových staveb jako jsou silnice či dálnice je jejich vymezení mimo zemědělský půdní fond často obtížné, ne-li nemožné, zvláště je-li cílem jejich vymezení odvedení dopravy ze zastavěných území obcí, jako tomu je v projednávaném případě. Je vhodné též připomenout dlouhodobou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž „[o]*chranu 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 Nejvyššímu správnímu soudu věcně zasahovat." (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). Námitka je nedůvodná.

[140] Citované přeložky jsou podle navrhovatele též v rozporu se Státní politikou životního prostředí, která požaduje při modernizaci silniční sítě využívat především stávající silnice, a omezit tím fragmentaci krajiny novými trasami. Soud k tomu uvádí, že Statní politika životního prostředí byla poprvé schválena usnesením vlády č. 472 dne 23. 8. 1995 a od té doby byla několikrát aktualizována. Státní politika životního prostředí je dlouhodobým politickým dokumentem, na jehož základě mohou být mimo jiné přijímány i právní předpisy (politika však pracuje i s jinými možnými nástroji svého prosazování, než právními, např. ekonomickými, informačními, výzkumem a vývojem, mezinárodní spoluprací apod.; blíže k charakteru a obsahu politiky viz Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 20 – 24). Státní politika životního prostředí tedy není závazným právním předpisem, ani není a nebyla zákonem stanoveným závazným kritériem pro projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace (naproti tomu srov. posuzování žádosti o stanovení průzkumného území podle § 4a odst. 6 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, kde Státní politika životního prostředí jedním z takových kritérií je; viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009 – 142). Případné porušení Státní politiky životního prostředí proto samo o sobě nemůže být důvodem pro zrušení územního plánu nebo jeho změn pro nezákonnost. Námitka je nedůvodná.

[141] Navrhovatel dále namítal, že v územním plánu z 29. 2. 1996 došlo k posunutí předmětné přeložky oproti směrnému plánu z roku 1974 o 50 – 100 m z parc. č. 784/1 na parc. č. 784/3. Posunutí přeložky nebylo podloženo hydrogeologickým průzkumem, územně technickou studií a hydrogeologickým posudkem, což je v rozporu s § 1, 2 a 3 stavebního zákona z roku 1976. K posunutí přeložky I/14 potřeboval odpůrce stanovisko nadřízeného orgánu a stanoviska dotčených orgánů státní správy, která však neexistují. Odpůrce si neobstaral stanovisko ministerstva pro místní rozvoj, resp. použil nezpůsobilé vyjádření okresního úřadu. Z usnesení zastupitelstva odpůrce, jímž byl schválen napadený územní plán, nelze dovodit, proč byla přijata přeložka I/14 v jiné trase oproti návrhovým výkresům a podkladům. Zastupitelstvo schválením této trasy porušilo ústavní a zákonné mantinely správy obce. Zastupitelstvo odpůrce postupovalo v rozporu s odstavci I. – IV. informace Odboru výstavby a regionálního rozvoje Městského úřadu Nového Města nad Metují. V této souvislosti navrhovatel požádal o přezkum veškerých stanovisek dotčených orgánů státní správy vydaných k územnímu plánu a jeho napadeným změnám. Navrhovatele by zajímalo, jak se vypořádaly s přijatým řešením přeložky silnice I/14 a s preferencemi mezi oběma trasami této přeložky. S ohledem na dobu nesvobody (k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204) se pak navrhovatel mohl poprvé k záměru přeložky v současné podobě vyjádřit až v souvislosti s přijímáním nyní napadeného územního plánu.

[142] Nejvyšší správní soud z porovnání grafických částí Směrného územního plánu z roku 1974 a napadeného územního plánu z roku 1996 zjistil, že k namítanému posunu přeložky silnice I/14 skutečně došlo, a to přibližně o 50 metrů směrem doprava od obce Vrchoviny. Jelikož tato skutečnost byla zřejmá již ze srovnání mapových podkladů, neprováděl soud pro

nadbytečnost důkaz peticí z let 1978 – 1980 ani výslechem předsedkyně petičního výboru a některých signatářů této petice, územním rozhodnutím z této doby, jakož ani celou řadou výkresů a výřezů dokumentujících tento posun, jež navrhovatel soudu předložil.

[143] Soud předesílá, že územní plánování je dynamický proces, neboť území a potřeby obyvatel se neustále vyvíjí. Není možné lpět na tom, že jednou vymezený koridor nebo plochu nelze změnit, posunout či zcela odstranit z územně plánovací dokumentace (k tomu viz již výše citované rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS, ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103, ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011 – 75, atd.). Mírné posunutí koridoru silnice I/14 nelze proto samo o sobě považovat za nezákonné. V projednávaném případě je tento posun vysvětlitelný rozšířením bytové zástavby v části obce Vrchoviny za posledních dvacet let směrem k plánovanému tělesu silnice, případně též, jak uváděl odpůrce, zpřesněním mapových podkladů. Pokud byl takto vymezený koridor projednán s dotčenými orgány a s veřejností, odpůrce nepochybil. Navrhovatel měl možnost podat k takto vymezenému koridoru námitku, a pokud by ji podal, byl by odpůrce povinen se vypořádat s jeho argumenty a svůj postup blíže odůvodnit. To se ovšem nestalo. Konečně dotčení navrhovatele zmiňovaným posunem koridoru přeložky silnice I/14 není zcela zřejmé. Z podání navrhovatele totiž vyplývá, že palčivým problémem je pro něj zejména křížení plánované přeložky silnice I/14 s s polní cestou v jeho vlastnictví (parc. č. 879/1), která mu slouží jako přístupová cesta k jeho zemědělským a lesním pozemkům. Ke křížení této cesty ovšem dojde v každém případě bez ohledu na to, zda bude koridor přeložky vymezen podle Směrného územního plánu z roku 1974 nebo bude zachován stávající stav. Soud též poukazuje na skutečnost, že přeložka včetně ochranných pásem je plánována v šířce cca 25 m, zatímco koridor je vymezen v šířce 100 m. Posunutí celého koridoru o 50 m tak v konečném důsledku nemusí mít na umístění trasy žádný vliv, a ta se může nacházet v původním koridoru podle Směrného územního plánu z roku 1974. Tato otázka je tak otevřená a bude řešena v územním řízení, jehož bude navrhovatel nepochybně účastníkem a bude moci důsledně hájit svá práva.

[144] Nepřípadná je argumentace navrhovatele obdobím nesvobody a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204. Citovaný rozsudek se týkal věnování pozemku k užívání jako veřejné cesty v době, kdy byl pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovi a posléze mu byl navrácen v restituci. Navrhovatel též své pozemky (dotčené záměrem přeložky silnice I/14) restituoval a je skutečností, že koridor přeložky silnice I/14 byl v obdobné trase vymezen již před rokem 1989. Nicméně na rozdíl od uvedeného případu měl navrhovatel možnost proti vymezení této přeložky aktivně vystupovat a podávat námitky v rámci projednávání nového územního plánu. V tomto územním plánu byl koridor přeložky nově vymezován a mohl být – v souladu s výše uvedeným dynamickým charakterem procesu územního plánování – vymezen jiným způsobem nebo zcela z územního plánu odstraněn.

[145] Pokud jde o související procesní námitky, soud konstatuje, že ustanovení § 1, 2 a 3 stavebního zákona z roku 1976 nevyžadovala žádný hydrogeologický průzkum, územně technickou studii či hydrogeologický posudek pro případ změny koridoru při přijetí nového územního plánu oproti stávající územně plánovací dokumentaci. Tato ustanovení stanovila cíle a úkoly územního plánování a vymezila druhy územně plánovacích podkladů. V době přijetí napadeného územního plánu neexistovalo Ministerstvo pro místní rozvoj, takže pořizovatel mohl jen obtížně opatřit jeho stanovisko. Stanovisko Okresního úřadu v Náchodě coby nadřízeného orgánu územního plánování bylo vydáno v souladu s § 25 odst. 1 stavebního

zákona z roku 1976 v rozhodném znění a obsahově odpovídá požadavkům § 30 odst. 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb. Nejvyšší správní soud nezjistil, v čem by toto stanovisko mělo být nezpůsobilé.

[146] K usnesení zastupitelstva, jímž byl územní plán schválen, soud podotýká, že zákon ani prováděcí předpisy nestanovily povinnost takové usnesení odůvodňovat z hlediska změn oproti předchozí územně plánovací dokumentaci (viz § 38 odst. 5 obecního zřízení z roku 1990 a vzorový návrh usnesení o schválení územního plánu v příloze č. 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb.). Skutečnost, že usnesení neobsahuje zdůvodnění posunu koridoru přeložky silnice I/14 proto nemůže být v rozporu se zákonem. Tím méně pak může porušovat ústavní limity správy obce. Navrhovatel nemůže být úspěšný ani s tvrzením, že zastupitelstvo odpůrce postupovalo v rozporu s odstavci I. – IV. informace Odboru výstavby a regionálního rozvoje Městského úřadu Nového Města nad Metují. Tato informace je doslovnou citací § 18 odst. 1 až 4 stavebního zákona z roku 2006 a obsahuje základní cíle územního plánování. Případný rozpor by vzhledem k době přijetí jednotlivých opatření obecné povahy přicházel v úvahu pouze u změny č. 2. Námitka navrhovatele nicméně byla vedena ve zcela obecné rovině a Nejvyšší správní soud po zevrubném prostudování změny č. 2 namítaný rozpor neshledal.

[147] Pokud jde o navrhovatelem požadovaný přezkum stanovisek dotčených orgánů státní správy, soud uvádí, že dotčené orgány státní správy byly v průběhu projednávání územního plánu povinny hájit jim svěřené veřejné zájmy a za tímto účelem mohly podávat stanoviska ke konceptu řešení územního plánu (§ 26 odst. 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb.), stanoviska k návrhu územního plánu (§ 23 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976) a tento návrh s nimi musel být v případě rozporů dohodnut (§ 21 odst. 2 téhož zákona). Je mylný názor navrhovatele, že konkrétně k předmětnému posunu koridoru přeložky silnice I/14 odpůrce musel mít (patrně souhlasná) stanoviska všech nebo některých dotčených orgánů státní správy. Jestliže dotčené orgány státní správy neshledaly koncept či návrh problematickými z hlediska zájmů, jež hájí, nebylo důvodu, aby nějaké stanovisko podávaly. Souhlas dotčeného orgánu státní správy byl v této souvislosti podle zákona nutný jen pro plánované odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, a ten byl, jak je výše rozebráno, i pro vymezení koridoru přeložky silnice I/14 udělen. Nesouhlasná stanoviska soud ve spisu nenalezl a ani navrhovatel žádná taková nespecifikoval. Naopak spis obsahuje stanoviska Policie České republiky ze dne 17. 2. 1995, č. j. ORNA-41-26/OV-DI-95, a Okresního úřadu Náchod, referátu dopravy a silničního hospodářství ze dne 16. 2. 1995, č. j. Dopr. 49/50, v nichž tyto orgány výslovně souhlasí s návrhem řešení silniční dopravy. Ani zde proto soud pochybení odpůrce neshledal: veškeré výše uvedené námitky týkající se posunu koridoru přeložky silnice I/14 jsou nedůvodné.

[148] Bez bližšího odůvodnění navrhovatel obecně uvedl, že územní plán hrubě porušuje a nenaplňuje § 1 a 2 stavebního zákona. K tomu Nejvyšší správní soud v obecné rovině sděluje, že taková porušení a nedostatky neshledal a námitku nepovažuje za důvodnou.

[149] Ve vztahu ke změně č. 2 navrhovatel uvedl, že pokud se nezabývala přeložkou silnice I/14, jak uvádí odpůrce, není jasné, proč se v grafické části po změně č. 2 opakovaně objevuje tzv. „nová trasa I/14“ v rozporu s návrhovými položkami k územnímu plánu ze dne 29. 2. 1996 a v rozporu s návrhovými položkami ve změně č. 1. Nejvyšší správní soud předesílá, že v souladu s § 16 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, se změna územního plánu vydává v rozsahu měněných částí územního plánu. Ze správního spisu týkajícího se projednávání změny č. 2, jakož i z vyjádření svědka a odpůrce je zřejmé, že změna č. 2 se otázkou dopravy, natož

změnou trasy koridoru přeložky silnice I/14 nezabývala (k tomuto závěru soud ostatně dospěl již výše). Navrhovatel má sice pravdu v tom, že v hlavním výkresu změny č. 2 je kromě ploch, jež byly součástí změny č. 2, zakreslen též koridor přeložky silnice I/14, a to v koridoru, který je posunut řádově o desítky metrů směrem doprava oproti koridoru vymezenému v územním plánu. Tento koridor, jak ostatně plyne z legendy přiložené k hlavnímu výkresu, ale i ze samotného opatření obecné povahy, však není součástí změny č. 2 (stejně jako celá řada dalších ploch a koridorů), nýbrž je zde evidentně zakreslen pouze jako informativní jev. Jinými slovy změnou č. 2 nedošlo ke změně vymezení koridoru přeložky silnice I/14. Je-li koridor přeložky silnice I/14 zakreslen v hlavním výkresu změny č. 2 jinak než v územním plánu, nemá tato skutečnost žádné právní důsledky: stále zůstává platné a účinné vymezení koridoru tak, jak bylo učiněno již v územním plánu.

[150] Jak je nicméně patrno z podání navrhovatele, odpůrce má na svých internetových stránkách vystavenu grafickou část územního plánu podle právního stavu po změně č. 2 ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. V ní je koridor přeložky silnice I/14 vymezen tak, jak je informativně zanesen v hlavním výkresu změny č. 2. Z již uvedené argumentace je ovšem nutno přijmout závěr, že se jedná o vymezení nesprávné, odpůrce by měl tuto chybu napravit a grafickou část uvést do souladu s vymezením koridoru silnice I/14 tak, jak byl vymezen již v územním plánu. Pokud by správní orgány v navazujících správních řízeních (zejména v územním řízení na tuto přeložku) vycházely z tohoto nesprávného vymezení, mohlo by to mít za následek nezákonnost jejich rozhodnutí. Tato vada se nicméně může dotýkat výhradně následných řízení a na zákonnost změny č. 2 nemá žádný vliv: námitka je proto nedůvodná.

[151] Bez bližšího vysvětlení navrhovatel tvrdil, že „[z] *pohledu na předloženou grafickou dokumentaci na tzv. jihovýchodním obchvatu Vrchovin lze dohledat, že odpůrce účelově manipuloval zastavěné území městské části Vrchoviny bez náležitého odůvodnění v územním plánu a jeho změn.*“ Při ústním jednání navrhovatel upřesnil, že oproti územnímu plánu z roku 1996 došlo změnou č. 2 k rozšíření zastavěného území v části obce Vrchoviny na další pozemky, aniž by tento postup byl odůvodněn. Svědek Ing. J. M. k tomu uvedl, že se jednalo o opravu předchozích chyb, kdy některé zastavěné pozemky nebyly zahrnuty do zastavěného území obce. Aniž se soud blíže touto námitkou zabýval, musel nejprve konstatovat, že navrhovatel v tomto směru netvrdil žádné dotčení na svých právech. Ostatně z grafické i textové části změny č. 2 lze takové dotčení shledat jen obtížně. Již z tohoto důvodu navrhovatel postrádá v této věci aktivní věcnou legitimaci, a námitka je proto nedůvodná.

VII./D) Proporcionalita opatření obecné povahy

[152] Nepřiměřenost vymezení přeložky silnice I/14 spatřoval navrhovatel především v tom, že zaříznutím tělesa přeložky silnice I/14 do terénu o cca 6 – 8 m bude s ohledem na vyšší ekonomickou náročnost a bezpečnost zhoršena, resp. znemožněna, obsluha zemědělských a lesních pozemků o velikosti cca 20 ha, které budou záměrem přeložky silnice I/14 odříznuty. Dojezdová (obslužná) vzdálenost k těmto pozemkům se zvýší směrem tam i zpět o cca 1 km; navrhovatel navíc používá i takovou zemědělskou techniku, která nesmí být používána na veřejných komunikacích. Způsob regulace území tedy navrhovateli znemožní aktivní způsob hospodaření za racionálních podmínek tak jako doposud, či prodej hospodářství po ukončení aktivního způsobu hospodaření, či jeho převedení na dědice, a to jako celku. V krajním případě

může dojít k vyvlastnění nemovitostí, jelikož zmiňovaná přeložka je veřejně prospěšnou stavbou. Provozem na přeložce budou překračovány hygienické limity hluku a budou zasolovány okolní pozemky, což povede k dotčení nemovitostí navrhovatele. Trhací práce, které budou provedeny kvůli zářezu přeložky do terénu, budou ohrožovat a znehodnocovat spodní zdroj vody pro dva rodinné domy, chlévy a zahrady. Navrhovatel má tedy za to, že vymezení přeložky silnice I/14 v územním plánu zasahuje do jeho vlastnických práv nad míru přiměřenou.

[153] Přeložka silnice III/01422 pro obec Přibyslav zasahuje do vlastnických práv navrhovatele a dopravní obslužnost obce Přibyslav fakticky nezlepší. Ve vztahu k tzv. ploše „S2“ má navrhovatel za to, že by se „novým osadníkům“ nelíbily imise ze zemědělské a lesnické činnosti. Navrhovatel se v důsledku této plochy obává poškozování lesních porostů mládeží a tvrdí, že plocha bude mít negativní vliv na krajinný ráz.

[154] Navrhovatel soudu předložil kopie svých daňových přiznání z let 1993 až 1996, na jejichž základě se domáhal, aby Nejvyšší správní soud posoudil výši jeho ekonomických ztrát.

[155] Navrhovatel napadá neproporcionalitu přeložky silnice I/14, silnice III/01422 na Přibyslav a tzv. plochy S2. Tyto koridory a plochy byly přijaty již v územním plánu, a proto se navrhovatel fakticky domáhá přezkumu přiměřenosti samotného územního plánu v těchto částech. Přezkum navazujících změn v tomto ohledu ztrácí smysl, neboť se těmito plochami a koridory nezabývaly.

[156] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zdůraznil, že si je vědom toho, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[157] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 (publikováno pod č. 2215/2011 Sb. NSS), bod 32, dospěl k závěru, že *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy*

neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“

[158] V projednávané věci je ze správních spisů a z přednesů účastníků při jednání soudu zřejmé, že navrhovatel nepodal ve fázi řízení o změně územního plánu (§ 23 odst. 3 ve spojení s § 31 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 v rozhodném znění) žádné námitky. Soud přitom neshledal, že by navrhovateli v podání námitek bránily objektivní důvody. Oznámení projednávání návrhu územního plánu bylo učiněno způsobem v místě obvyklým a na toto oznámení ostatně reagovala svou účastí na veřejném projednání a případně připomínkami a námitkami řada obyvatel dotčeného území. Skutečnost, že se navrhovatel o projednávání návrhu územního plánu subjektivně nedozvěděl, nemůže soud zohlednit. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že navrhovatel mohl při přiměřené péči o svá práva podat námitky proti správnosti připravovaného řešení.

[159] Soud tedy musel dále vážit, zda existují závažné důvody, pro něž by mohl narušit právní jistotu dalších účastníků řízení o územním plánu a – v případě důvodnosti námitek o nepřiměřenosti územního plánu – napadené části opatření obecné povahy zrušit. V rozsudku dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publikovaném pod č. 2397/2011 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy*“.

[160] Z citovaného rozsudku plyne, že tyto závažné důvody může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (v projednávané věci nebylo třeba se jimi zaobírat, jelikož námitky navrhovatele ve vztahu k územnímu plánu v těchto krocích nebyly důvodné). V případě přezkumu přiměřenosti napadeného opatření obecné povahy je ovšem situace jiná. Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře dospěl k závěru, že „*není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby mocí, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43).

[161] Jelikož navrhovatel v projednávaném případě nepodal ve stanovené lhůtě žádné námitky v řízení o územním plánu, nedošlo ke střetu veřejného a soukromého zájmu na úrovni územního plánu obce. Jestliže odpůrce neměl možnost se v rámci řízení o územním plánu k námitkám navrhovatele prezentujícím jeho soukromý zájem vyjádřit a vypořádat se s nimi, nemůže nyní tuto roli převzít správní soud. Z těchto důvodů nebyly naplněny podmínky pro to, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený územní plán nebo jeho část pro nepřiměřenost. Soud tedy pro nadbytečnost ani neprováděl důkazy pojící se právě s otázkou přiměřenosti (zejména daňová přiznání navrhovatele, výpočty ekonomické ztráty ke dni 6. 12. 1999 a jejich aktualizace ke dni 1. 1. 2000). Námitky ohledně překračování hygienických limitů hluku zasolování pozemků a provádění trhacích prací pak mají své místo až v navazujících řízeních (územní, stavební), kde se bude řešit konkrétní umístění a podoba přeložky.

VII./E) Další námitky navrhovatele

[162] Navrhovatel poukazoval na průběh územního řízení o umístění stavby „silnice I/14 Nové Město nad Metují – přeložka“, které probíhalo v roce 2008, v němž došlo k prodloužení, rozšíření a přidání počtu výhyben na stavební objekt SO 141, tedy polní cesty Vrchoviny 2 v km 1,180 – 1,700 po nemovitostech navrhovatele, aniž v tomto směru proběhla a byla řádně projednána změna územního plánu. Navrhovatel též poukazoval na územní řízení na předmětnou přeložku v roce 1999 a na plánovanou demolici domu č. p. 15 ve Vrchovinách. Navrhovatel žádal přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku správního řízení, neboť na přeložku silnice I/14 se nepodařilo za posledních 37 let vydat pravomocné územní rozhodnutí.

[163] Nejvyšší správní soud k těmto námitkám či konstatováním navrhovatele podotýká, že se netýkala předmětu řízení před soudem, a proto se jimi blíže nezabýval. Navrhovateli nic nepřekáží v tom, aby se proti případným nezákonnostem bránil v příslušných řízeních. Náhrady škody, resp. přiměřeného zadostiučinění za nesprávný úřední postup, se může navrhovatel domáhat u příslušných orgánů postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). K projednání tohoto nároku není Nejvyšší správní soud příslušný. Soud pro nadbytečnost neprováděl důkazy navržené navrhovatelem k prokázání těchto tvrzení (zejména územní rozhodnutí č. j. ÚR-1459, protokoly ze dne 7. 1. 2010 a 22. 11. 2011, stanovisko Dopravního inspektorátu Policie České republiky ze dne 15. 9. 1999).

[164] Navrhovatel dále popsal své připomínky a námitky ve vztahu k připravovaným Zásadám územního rozvoje Královéhradeckého kraje a k zadání nového územního plánu Nového města nad Metují, v nichž zdůraznil vadné vymezení ploch nadmístního významu. Navrhovatel též pohovořil o vypořádání svých žádostí o změny stávajícího územního plánu v roce 2011. Snesl řadu námitek proti Územnímu plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko, Zásadám územního rozvoje Královéhradeckého kraje a polemizoval s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011 – 100. Poukázal též na novou dopravní studii „Brána k sousedům“ vypracovanou na objednávku Královéhradeckého kraje, v němž je přeložka silnice I/14 řešena jako obchvat Nového Města nad Metují mimo nemovitosti navrhovatele, mimo zastavěná území obce a s nižší pořizovací cenou. Žádal též o přezkum stanovisek dotčených orgánů státní správy a posuzovatele EIA k dokumentaci Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko ve vztahu ke změně trasování přeložky silnice I/14.

[165] Nejvyšší správní soud je i k okruhu těchto námitek nucen konstatovat, že Územní plán velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko a Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje nebyly předmětem tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem. Navrhovatel tato opatření obecné povahy mohl či může napadnout samostatným návrhem. V případě Územního plánu velkého územního celku Trutnovsko – náchodsko tak ostatně učinil, avšak Nejvyšší správní soud jeho návrh rozsudkem ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011 – 100, zamítl. Navrhovateli nic nebránilo, aby námitky snesené v nynějším řízení uplatnil již v řízení pod sp. zn. 2 Ao 4/2011. Pokud navrhovatel polemizuje s tímto rozsudkem, pak mu zdejší soud sděluje, že není oprávněn v něm zaujaté závěry revidovat. Ostatně výhrady navrhovatele jsou ve své většině namířeny proti rekapitulační části rozsudku, v níž soud pouze stručně shrnoval argumentaci Královéhradeckého kraje, a tudíž ani nemíří do právního názoru soudu. Předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem pak nebyly ani žádosti navrhovatele z roku 2011

o změnu územního plánu. Soud se proto těmito námitkami nezabýval a pro nadbytečnost neprováděl celou řadu důkazů navržených navrhovatelem k těmto námitkám.

[166] Dále navrhovatel uvedl, že se dne 24. 4. 2012 dostavil k Nejvyššímu správnímu soudu nahlížet do spisu a ke svému úžasu zjistil, že soud zaslal správní spis zpět odpůrci pro potřeby přípravy územního plánu Nového Města nad Metují. Jelikož navrhovatel byl dne 20. 6. 2011 při nahlížení do spisu u Nejvyššího správního soudu sledován, aby se spisem něco neprovedl, je tímto postupem soudu uvržen do nerovnoprávného postavení, neboť odpůrce tak má možnost falšovat postoupené správní spisy. Navrhovatel měl být soudem na vrácení správních spisů upozorněn, aby do nich mohl případně ještě nahlédnout. Navrhovatel proto namítl porušení svého práva na spravedlivý proces, neboť správní spisy zaslané následně zpět Nejvyššímu správnímu soudu považuje za nedůvěryhodné a neúplné. Postup soudu zasáhl do navrhovatelova legitimního očekávání, neboť očekával, že soud rozhodne podle podkladů dodaných odpůrcem ihned po podání návrhu, resp. připojených ze spisu 2 Ao 4/2011. Navrhovatel vyjádřil svoji nelibost nad postupem soudních osob, když nahlížel do spisu s tím, že se nijak nedotýká legitimity soudu, avšak z těchto důvodů požaduje, aby byl jeho návrh důsledně přezkoumán a řádně vypořádány veškeré jeho námitky.

[167] Nejvyšší správní soud neshledal výtky navrhovatele proti svému procesnímu postupu důvodnými. Správní spisy byly odpůrci, resp. Královéhradeckému kraji vráceny na jejich žádost poté, co bylo řízení přerušeno z důvodu podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení právní úpravy přezkumu opatření obecné povahy v soudním řádu správním, a rozhodnutí Ústavního soudu nebylo možné v dohledné době očekávat. V takové situaci není žádného důvodu, aby zdejší soud zadržoval vyžádané správní spisy, které jsou potřeba pro vedení celé řady správních řízení a pro přípravu nového územního plánu. Navrhovateli nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že soud rozhodne podle správních spisů předložených po podání návrhu. Není zřejmé, z čeho navrhovatel takové legitimní očekávání dovozuje zvláště v řízení, kde je spisový materiál značně rozsáhlý a může být v jeho průběhu doplňován. Tím spíše soud nevidí důvod, proč by měl navrhovatele upozorňovat na vrácení správních spisů v době, kdy je řízení přerušeno. Do vrácení spisu měl navrhovatel možnost téměř rok správní spisy u soudu studovat a této příležitosti také využil. Nejvyšší správní soud nemá žádné indicie o tom, že by odpůrce v mezidobí „falšoval“ správní spisy a že by byly správní spisy předloženy soudu pozměněné nebo neúplné. Navrhovatel sám nic konkrétního v tomto smyslu neuvedl, a jeho výtky tak zůstávají v rovině pouhé spekulace.

VIII.
Závěr a náklady řízení

[168] Nejvyšší správní soud neshledal námitky navrhovatele směřující proti územnímu plánu, změně č. 1 a změně č. 2 důvodnými, a proto návrh na jejich zrušení zamítl podle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.

[169] Zbývající část návrhu byla před soudem neprojednatelná pro neodstranitelné nedostatky podmínek řízení nebo proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Soudu tedy nezbylo, než tuto část návrhu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s.

[170] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož 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 18. října 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu