ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatele **Ing. J. A.**, zastoupeného JUDr. Ondřejem Tošnerem Ph.D., advokátem v Praze 2, Slavíkova 23/1568, proti odpůrci **Městu Unhošť**, se sídlem Unhošť, Václavské nám. 44, o návrhu navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města Unhošť,

takto:

I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Unhošť, schváleného zastupitelstvem města Unhošť dne 7. 7. 2008, v rozsahu textového i grafického vymezení lokality rozvoje, označené D2, **se zamítá**.

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

Odůvodnění

Návrhem podaným dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) se navrhovatel domáhá zrušení části územního plánu města Unhošť, vydaného ve formě opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva města Unhošť ze dne 7. 7. 2008, a to v části vymezení plochy lokality rozvoje označené D2, pro veřejně prospěšnou stavbu *Unhošť severní komunikace*.

Svou aktivní legitimaci k podání tohoto návrhu spojuje navrhovatel s vlastnickým právem k nemovitostem, které mohou být v případě realizace stavby předpokládané shora zmiňovanou částí územního plánu negativně dotčeny. Navrhovatel uvedl, že je, spolu se svou manželkou, vlastníkem (ve společném jmění manželů) pozemku p. č. 226/19, p. č. st. 2124 a rodinného domu č. p. 1134, vše v k. ú. Unhošť (vlastnické právo doložil výpisem z

katastru nemovitostí). Uvedené nemovitosti přímo sousedí s pozemkem p. č. 226/18 v k. ú. Unhošť, na kterém je navrhováno vedení předmětné komunikace (lokalita D2). Vzdálenost rodinného domu navrhovatele od plánované trasy komunikace je přitom pouhých 8,5 m. V případě realizace stavby pozemní komunikace dojde k přímému negativnímu vlivu na výše uvedené nemovitosti, a to jak z hlediska urbanistického a architektonického, tak i z pohledu narušení zdravých životních podmínek a pohody bydlení. Tyto vlivy přitom nebude možné plně eliminovat ani případnými technickými opatřeními (protihluková stěna, provedení zářezu), neboť taková opatření by byla urbanisticky nevhodná a byla by též v rozporu s technickými požadavky na výstavbu. Dle názoru navrhovatele nemůže být s nyní uplatněnými námitkami odkázán až na budoucí územní či stavební řízení, neboť takový postup by k ničemu nevedl. V těchto řízeních by mohlo dojít maximálně k dílčímu ovlivnění parametrů předpokládané stavby, navrhovatel má nicméně za to, že již samotné předpokládané vedení komunikace je v dané lokalitě zcela nevhodné; námitky týkající se celkového využití území a jeho urbanistické struktury přitom již nejsou v jiném (navazujícím) řízení projednávány, neboť věc již bude vyřešena územním plánem.

Pokud jde o konkrétní výhrady k napadené části územního plánu, navrhovatel nejprve namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, kterým byly vypořádány jeho námitky. Jako rozhodnutí o námitkách je v napadeném opatření obecné povahy pouze uvedeno, že *„námitky podle § 172 odst. 5 zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu byly písemné připomínky k návrhu územního plánu města Unhošť ve stanovené lhůtě uplatněny“*. Nadto odpůrce ani věcně nezdůvodnil, proč nesouhlas navrhovatele s vedením trasy pozemní komunikace na ploše D2 neakceptoval; uvedl pouze, že *„námitky se týkají územního plánu Krajského úřadu Středočeského kraje a územní plán města Unhošť respektuje územní plán vyššího územního celku“*. K tomu navrhovatel uvedl, že svými námitkami nebrojil proti územnímu plánu vyššího územního celku Pražského regionu (dále též „ÚP VÚC PR“), jak je mu odpůrcem podsouváno. Navrhovatel nesouhlasil s navrhovaným využitím lokality D2 v návrhu územního plánu města Unhošť- zde předpokládaná komunikace přitom nespadá do kategorie označené (v ÚP VÚC PR) jako *„Dopravní infrastruktura nadmístního významu“*; dle ustanovení § 187 odst. 7 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“) ostatní části územních plánů vyšších územních celků již pozbyly platnost. Navrhovatel dále nesouhlasí s tvrzením, že jako osoba, která uplatnila námitky proti návrhu územního plánu, nerespektoval ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona, v důsledku čehož se jimi odpůrce nemusel věcně zabývat. Navrhovatel uvádí, že ve své námitce vymezil rozporované území, své námitky (v rozsahu 5 stran textu) odůvodnil a doložil (výpisem z katastru nemovitostí) i své vlastnické právo k dotčeným nemovitostem. Ze všech těchto důvodů má navrhovatel za to, že způsob, jakým odpůrce jeho námitky vypořádal, je nesrozumitelný (výrok rozhodnutí) a nezdůvodněný (odůvodnění).

Další námitky navrhovatele zpochybňují soulad napadené části územního plánu se zákonem.

Dle názoru navrhovatele je schválená trasa pozemní komunikace v lokalitě D2 především v rozporu s cíli územního plánování (§ 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona).

Předmětná komunikace je předpokládána v těsné blízkosti parcely p. č. 2124 v k. ú. Unhošť, na níž se nachází rodinný dům, který navrhovatel se svou rodinou obývá. Vzdálenost rodinného domu od budoucí trasy pozemní komunikace činí jen zhruba 8,5 m. Tato komunikace přitom nebude mít jen charakter komunikace místní (tu by navrhovatel akceptoval), ale půjde fakticky o přeložku stávající silnice II/201. Má tak plnit funkci obchvatu města. Tento závěr navrhovatel dovozuje zejména z faktu, že její křížení se stávající ulicí Hofbauerovou má být vyřešeno jako mimoúrovňové [bod 3 písm. b) podmínka t) územního plánu]; vedena má být paralelně se stávající rychlostní komunikací R6 a mohla by tak v případě potřeby sloužit jako její objízdná komunikace. Jakkoliv má jít o odlehčovací komunikaci, navrhovatel upozorňuje, že pro těžkou dopravu půjde fakticky o jedinou možnost tranzitu, neboť přes centrum města je průjezd těchto vozidel zakázán.

Popsaný stav povede, dle názoru navrhovatele, k citelnému zvýšení imisní zátěže jeho nemovitostí a k narušení jeho pohody bydlení. V této souvislosti upozornil, že se z vyhodnocení zásad zadání územního plánu podává, že *„současně navrhované řešení znamená, že nelze zajistit v rámci realizace tzv. severní komunikace plnění hygienických limitů u následujících trvale obydlených objektů...“*, přičemž zvýšení imisní zátěže bylo potvrzeno i stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 24. 8. 2007, č. j. 83824/2/KÚSK/2007. Z vyhodnocení vlivu zásad územního plánu na životní prostředí (str. 45) dále vyplývá, že minimální odstupové vzdálenosti od obytné zástavby nemohou být u domu ve vlastnictví navrhovatele dodrženy. Navrhovatel má za to, že kompenzace konstatované zátěže by byla v praxi problematická. Pokud jde o možnost vybudování protihlukové stěny či zářezu, takový postup by byl v rozporu s § 22 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., která tato technická opatření předpokládá pouze v případech, kdy není možné škodlivé účinky eliminovat jinak. Tato opatření by nebyla v souladu ani s § 25 odst. 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., které předpokládá řešení ochrany před hlukem především cestou urbanistických opatření. Dle názoru navrhovatele nic nebrání tomu, vyřešit popsanou situaci odlišným trasováním rozporované komunikace, tedy zvětšením jejího odstupu od obytné zástavby. Dále navrhovatel zmiňuje fakt, že z vyhodnocení vlivu zásad územního plánu vyplývá, že k odstínění obytné zástavby od komunikace by sloužil pás izolační zeleně. I odpůrce tedy nepochybně navrhovanou komunikaci považoval za cizorodý prvek a je tedy chybou, uvažuje-li o technických opatřeních pro omezení emisí (navíc nevhodných), namísto toho, aby komunikaci od obytné zástavby odsunul. Navíc trasování předmětné komunikace povede ke zbytečnému rozdělení města, kdy jí bude oddělena *„neměstská část“*.

Z uvedených skutečností tak navrhovatel dovozuje rozpor komunikace vymezené lokalitou D2 se základními strategickými dokumenty, které předpokládají omezování imisní zátěže v obytné zástavbě, odstraňování dopravně závadných míst, atd. Konstatuje též rozpor s ustanovením § 18 stavebního zákona, který vyslovuje požadavek na udržitelný rozvoj území tak, aby nedocházelo ke konfliktu v užívání území, a požaduje omezení negativních zásahů do území - ty mají být realizovány mimo obytnou zástavbu.

Navrhovatel má dále za to, že napadený územní plán byl vydán v rozporu se stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 9. 4. 2006, č. j. 4210-34861/06/OŽP-Zk. V něm byl, ve vztahu k návrhu zadání územního plánu města Unhošť, vysloven požadavek, *„aby dotykové plochy mezi výrobní oblastí a novými obchvatovými komunikacemi*

na jedné straně a nevýrobní a bytovo - rekreační oblastí byly dostatečně prostorově ošetřeny přechodovými plochami, které by do budoucna minimalizovaly případné vzájemné střety (hluk, emise - imise, zeleň)". Uveden je též požadavek *„provést zodpovědné vymezení prostorů pro jednotlivé lokality územního rozvoje a směrová vedení hlavních obchvatových komunikací*". Komunikace navrhovaná v lokalitě D2 je, dle názoru navrhovatele, v rozporu s těmito požadavky, neboť, jak již bylo uvedeno, má vést v těsné blízkosti obytných domů. Nerespektování požadavku tohoto stanoviska považuje navrhovatel za porušení ustanovení § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Povinnost reflektovat a vypořádat dokumenty vydané v rámci procesu SEA vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 2/2010.

Rozpor se zákonem (§ 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona, § 173 odst. 1 správního řádu) a s prováděcí vyhláškou [příloha číslo 7, bod II, odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti] spojuje navrhovatel též s nevyhodnocením jiných variant vedení komunikace na ploše D2. V této souvislosti navrhovatel zopakoval důvody, pro které považuje navrženou trasu komunikace za konfliktní se zájmy na ochraně veřejného zdraví, životního prostředí i na racionálním urbanistickém řešení lokality. Upozorňuje, že nebylo postaveno najisto, že by šlo o nejvhodnější řešení. V zadání územního plánu byl vysloven požadavek na zpracování variant trasy komunikace, zpracovány však byly pouze varianty dopravní zátěže (nikoliv tedy varianty vedení trasy). Nebyly prověřeny možnosti posunutí trasy více na sever, tedy mimo zastavěné či zastavitelné území obce. V opatření obecné povahy tak není vyhodnocen vliv střetu pozemní komunikace s obytnou zástavbou a není provedeno posouzení možných alternativních variant. Návrh územního plánu však musí obsahovat odůvodnění přijatého řešení (zvolené varianty), včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k udržitelnému rozvoji v území (to je v posuzovaném případě o to důležitější, že dle stanoviska SEA jde o jeden z nejkritičtějších bodů návrhu územního plánu). Toto vyhodnocení v opatření obecné povahy absentuje, čímž je založen rozpor se shora uvedeným ustanovením stavebního zákona a prováděcí vyhlášky. Navrhovatel rovněž namítá, že za odůvodnění zvolené varianty nelze považovat pouhý odkaz na stávající územní plán města a územní plán vyššího územního celku. Pokud jde o předchozí územní plán města, ten vycházel ze zcela jiných podmínek v území, kdy nebyla ve stávajícím rozsahu povolena a realizována zástavba v místě předpokládaného křížení komunikace s ulicí Hofbauerovou (včetně domu navrhovatele); nebylo tedy možno tyto skutečnosti zohlednit při vymezení lokality D2. Nový územní plán však musí vycházet ze stávající situace v území, nikoliv ze situace již neodpovídající skutečnému stavu. K odkazu na ÚP VÚC PR navrhovatel uvedl, že pro zpracovatele územního plánu obce jsou závazné toliko zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 5 stavebního zákona); stávající územní plán vyššího územního celku by byl použitelný pouze v rozsahu ploch a koridorů staveb dopravní infrastruktury nadmístního významu - komunikace vymezená v lokalitě D2 však takový charakter nemá (viz textová část ÚP VÚC PR, kapitola 10).

Odpůrce ve svém vyjádření k věci navrhl, aby návrh na zrušení části jím vydaného opatření obecné povahy byl zamítnut. K povaze sporné komunikace uvedl, že ÚP VÚC PR v textové části označené *Návrh dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu* (čl. 10.1.3, odst. *Silnice II/606* předmětnou komunikaci předpokládá; trasa této

komunikace odpovídá jejímu vyznačení v hlavním výkresu. V závazné části ÚP VÚC PR je pak tato komunikace vedena jako veřejně prospěšná stavba (položky D 074, D 075). Nadmístní význam této komunikace lze, dle názoru odpůrce, dovodit i za použití ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, dle kterého je plochou nadmístního, popřípadě republikového významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, popřípadě území více krajů. Objízdná trasa silnice II/606, uvažovaná v ÚP VÚC PR přitom ovlivňuje území obcí Unhošť a Kyšice. K tvrzenému nesouladu územního plánu se stanovisky Krajského úřadu Středočeského kraje odpůrce uvedl, že v koordinovaném stanovisku ke konceptu územního plánu ze dne 24. 8. 2007, č j 83824/2/KUSK/ 2007, sice orgán posuzování vlivů na životní prostředí uvedl určité připomínky ve vztahu ke komunikaci D2, ale i přesto vydal k předložené SEA *Vyhodnocení vlivů zásad územního plánu na životní prostředí - územní plán města Unhošť* souhlasné stanovisko. Dne 7. 5. 2008 pak Krajský úřad vydal koordinované stanovisko k vlastnímu návrhu územního plánu č. j. 43490/2008 /KUSK/OŽP/Kal, na základě kterého již nebyly ve vztahu ke komunikaci D2 vzneseny žádné připomínky. I ve zbytku odpůrce důvodnost podaného návrhu odmítl s tím, že postupoval v souladu s právními předpisy a souhlasnými stanovisky Ministerstva životního prostředí, krajské hygienické stanice a dalších orgánů. Za podstatné taktéž považuje, že předmětná komunikace byla v současné podobě uvedena i v předchozím územním plánu města Unhošť, tedy již v době, kdy navrhovatel ještě nebyl vlastníkem předmětných pozemků, a tudíž v době jejich koupě musel vědět, že v dané lokalitě je komunikace D2 plánována.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny všechny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud se týká posouzení, zda navrhovatelem napadená část územního plánu města Unhošť je součástí opatření obecné povahy, zde lze bez dalšího odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 *in fine* stavebního zákona, které tak stanoví výslovně. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též formulován závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhá zrušení konkrétní části územního plánu města. Mezi účastníky není spornou ani otázka aktivní legitimace navrhovatele. Ten dostatečným způsobem prokázal své vlastnické právo k nemovitostem nacházejícím se v bezprostřední blízkosti sporného regulovaného území; za prokázaný lze mít též fakt, že v případě realizace předpokládané stavby pozemní komunikace budou nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele a jeho manželky vystaveny významným negativním externalitám spojeným s jejím provozem. Půjde především o zvýšení emisí všeho druhu (hlukové, prachové, apod.); uvažovat lze též o celkovém zhoršení komfortu bydlení v jejich rodinném domě, potažmo poklesu hodnoty takové nemovitosti. V souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu (například usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, či rozsudek ze dne v 10. 5. 2011, č. j. 2 Ao 2/2011 - 159) tak lze uzavřít, že na otázku aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územně plánovací dokumentace lze bez dalšího odpovědět negativně pouze v případech, kdy je zcela evidentní, že schválenou regulací území nemůže být taková osoba zcela evidentně dotčena. Jelikož v případě navrhovatele takové dotčení principiálně

možné je, má zdejší soud za to, že lze jeho aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy považovat za prokázanou.

Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení části opatření obecné povahy - části územního plánu města Unhošť připustil k meritornímu projednání.

Při meritorním přezkoumávání opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura zdejšího soudu z pětistupňového „algoritmu“, popsaného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Dle citovaného rozsudku spočívá algoritmus v těchto krocích: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) posouzení, zda opatření obecné povahy bylo vydáno stanoveným způsobem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho možného rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V případě prvních dvou kroků zmiňovaného algoritmu navrhovatel žádné výhrady nevznesl a ani zdejší soud nemá pochybnosti o tom, že zastupitelstvo města Unhošť bylo oprávněno předmětný územní plán schválit a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Z těchto důvodů lze tedy přikročit k posuzování dalších kroků.

V rámci třetího kroku algoritmu, tedy posouzení dodržení procesních pravidel předcházejících vydání územního plánu, je nutno posoudit argumentaci navrhovatele, dle které je rozhodnutí o jeho námitkách nepřezkoumatelné. Zde je třeba nejprve uvést, že navrhovatel zcela správně poukazuje na judikaturu zdejšího soudu, dle které na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Proto *„musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169; obdobně rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

V posuzované věci byly námitky navrhovatele proti návrhu územního plánu (podané u odpůrce dne 26. 6. 2008) označeny v odůvodnění opatření obecné povahy jako námitky *„týkající se přeložky komunikace II/102“* se tím, že *„nebyly akceptovány“*. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tak, že námitky *„se týkají územního plánu Krajského úřadu Středočeského kraje a územní plán města Unhošť respektuje územní plán vyššího územního celku. Dále nerespektoval § 52 odst. 3 stavebního zákona číslo 183/2006 Sb., dle kterého neuvedl odůvodnění a údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a nevymezil jisté území dotčené námitkou“*.

Na rozdíl od navrhovatele má Nejvyšší správní soud zato, že výroková část rozhodnutí o jeho námitkách z hlediska přezkoumatelnosti plně obstojí. Je-li totiž rozhodováno o námitkách proti funkčnímu vymezení konkrétní lokality, lze považovat za zcela dostačující, je-li obsah těchto námitek vymezen právě odkazem na uvedení sporné lokality a nesouhlas s řešením navrhovaným pro územní plán; konkrétní důvody, o něž se nesouhlasná námitka opírá, pak lze vypořádat v rámci odůvodnění. Výrok rozhodnutí o námitkách navrhovatele (str. 29 opatření) tento požadavek splňuje, neboť podstatou námitek navrhovatele je nesouhlas s navrhovanou přeložku komunikace II/102 v lokalitě *D2*, přičemž odpůrce tuto námitku neakceptoval. Je tedy zřejmé, o jaké námitce bylo rozhodnuto a jakým způsobem. Namítá-li navrhovatel nesrozumitelnost části opatření obecné povahy, označené jako *„Rozhodnutí o námitkách"*, kde se výslovně konstatuje, že *„námitky podle § 172 odst. 5 zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu byly písemné připomínky k návrhu územního plánu města Unhošť ve stanovené lhůtě uplatněny"*, lze mu přisvědčit v tom, že tato formulace je vskutku nesrozumitelná. Nelze však přehlédnout, že je uvedena mimo odůvodnění opatření obecné povahy, respektive jeho části, určené pro vypořádání jednotlivých námitek. Jakkoliv jde tedy o výrok nesrozumitelný, podstatné je, že stojí mimo tu část opatření obecné povahy, ve které má být rozhodnutí o námitkách uvedeno; jeho existence je tak v opatření zcela zbytečná a nepřípadná, nevyvolává však procesní vadu namítanou navrhovatelem (nepřezkoumatelnost).

Pokud jde o odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele, zde je evidentní, že odpůrce své rozhodnutí opřel o dva důvody, a to formální a materiální. Formálním důvodem mělo být nesplnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona. Zde lze zcela souhlasit s navrhovatelem, že toto tvrzení je v rozporu se skutečností, neboť navrhovatel nejenže označil konkrétní lokalitu, s jejímž navrženým funkčním využitím nesouhlasí, ale podrobně (na několika stranách textu) též vyložil, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost navržené úpravy. Uvedl taktéž *údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčena práva* (§ 52 odst. 3 věta první stavebního zákona), neboť identifikoval nemovitosti ve svém vlastnictví; dokládat existenci těchto práv výpisem z katastru nemovitostí či jiným způsobem, mu stavební zákon neukládá. Ostatně sama skutečnost, že odpůrce uplatněné námitky navrhovatele vypořádal věcně, popírá oprávněnost tvrzení o nesplnění formálních požadavků kladených na uplatněné námitky; v kontextu ustanovení § 52 odst. 3 věty třetí stavebního zákona lze nepochybně dovodit, že námitky, které by nesplňovaly (nejpozději do okamžiku veřejného projednání návrhu územního plánu) všechny zákonem stanovené požadavky, by za námitky vůbec být považovány nemohly a nemělo by tedy k nim být jako k námitkám vůbec přihlíženo.

Co se týká věcných důvodů, pro které nebyly námitky navrhovatele *akceptovány*, zde odpůrce (i přes značně neobratně použité formulace) fakticky jeden důvod uvedl, a sice že námitky fakticky směřují nikoli do návrhu územního plánu města, ale rozporují ÚP VÚC PR. Jakkoli je takto formulované odůvodnění více než stručné, lze je v principu akceptovat. Důvod, pro který byly všechny námitky navrhovatele shledány neopodstatněnými, zde uveden je; pokud by postačil k vypořádání všech argumentačních pozic navrhovatele, mohl by z pohledu požadavků zákona obstát. Přestože lze tedy mít ke značně úsporné formulaci odůvodnění užité odpůrcem výhrady, nelze za tohoto stavu věci bez dalšího uzavřít, že rozhodnutí o námitkách navrhovatele je nepřezkoumatelné. Definitivní zodpovězení této otázky bude záviset na posouzení, zda všechny uplatněné

námitky mohou být (v souladu se zákonem) odmítnuty vždy jen s odkazem na vázanost územního plánu obce nadřazenou územně plánovací dokumentací - územním plánem velkého územního celku. Posouzení této otázky však bude věcí až dalšího kroku přezkumného algoritmu.

V rámci čtvrtého kroku přezkumného algoritmu (posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem) lze argumentaci navrhovatele shrnout do dvou okruhů. Navrhovatel především namítá, že územní plán vychází z nesprávné premisy, dle které je lokalita *D2* v ÚP VÚC PR vedena jako *dopravní infrastruktura nadmístního významu*. Dle názoru navrhovatele tomu tak není a územní plán města se tak v tomto případě nemůže odvolávat na odpovídající část nadřazené územně plánovací dokumentace, neboť ta již pozbyla platnosti. Druhá skupina námitek je tvořena tvrzením o porušení konkrétních ustanovení stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, prováděcích předpisů a strategických dokumentů. Zde navrhovatel (zjednodušeně řečeno) namítá, že odpůrce při pořizování a schvalování územního plánu rezignoval na vyhodnocení negativních vlivů budoucí stavby na okolní obytnou zástavbu a nezabýval se především jinými možnými variantami trasování navržené komunikace.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné vypořádat nejprve první skupinu námitek, tedy posoudit, jakým způsobem je lokalita *D2* územního plánu města Unhošť upravena v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tedy ÚP VÚC PR. Porovnáním mapových podkladů, tedy na straně jedné hlavního výkresu a výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací územního plánu, na straně druhé pak hlavního výkresu, výkresu dopravy a výkresu veřejně prospěšných staveb ÚP VÚC PR (v případě všech podkladů a vztahujících se k ÚP VÚC PR vycházel zdejší soud z dokumentů umístěných na oficiálních webových stránkách Středočeského kraje; mapové a textové podklady jsou dostupné z http://www.wmap.cz/prazskyregion/) lze zcela jednoznačně konstatovat, že lokalita *D2* (dle hlavního výkresu) respektive *S2* (dle výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací) územního plánu odpovídá lokalitám označeným jako komunikace *606* (hlavní výkres a výkres dopravy), respektive nákresu veřejně prospěšné stavby *D074* (výkres veřejně prospěšných staveb) v územním plánu vyššího územního celku.

Závazná část ÚP VÚC PR byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou Středočeského kraje č. 6/2006 ze dne 18. 12. 2006 poté, co byl téhož dne územní plán schválen Zastupitelstvem Středočeského kraje usnesením č. 55-15/2006/ZK (čl. 1 odst. 1 vyhlášky). Z přílohy č. 1 (obsahující závaznou část územního plánu, která je nedílnou součástí vyhlášky - čl. 1 odst. 2 a čl. 3 vyhlášky) se podává, že závaznou část ÚP VÚC PR tvoří (mimo jiné) i *koridory a plochy pro stavby dopravní a technické infrastruktury*, které jsou znázorněny ve výkresu číslo 1 (hlavní výkres) grafické části dokumentace [čl. 1 odst. 1 písm. a), odst. 2 přílohy] a dále též *vymezení koridoru a ploch pro veřejně prospěšné stavby*, které jsou zakresleny ve výkresu č. 6 (veřejně prospěšné stavby) grafické části dokumentace [čl. 1 odst. 1 písm. d), čl. 5 odst. 2 vyhlášky]. V seznamu ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby je pak pod položkou *D074* uvedena stavba *silnice II/201 Unhošť, přeložka*. V textové části ÚP VÚC PR je pak v části B, v kapitole 10, označené jako „*Návrh dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu*“ pod bodem 10.1.3 zmiňována *Silnice II/609*, která „*je vedena ve směru od Prahy po stávající silnici I/6 až za obec Jeneč, kde je odkloněna po dnešní silnici II/201 přes Unhošť a jižním obchvatem Kyšic je přiváděna do*

křižovatky s trasou R6 u Velké Dobré. Odtud dále pokračuje v dnešní trase beze změn. U obce Unhošť je možno výhledově uvažovat i s objízdnou trasou této silnice po jejím severním okraji". Z posledně uvedeného je zřejmé, že veřejně prospěšná stavba *D074* je přeložkou stávající silnice II/201, která prochází centrem města Unhoště a v případě její realizace se stane součástí silnice II/609.

Z uvedeného je tedy zcela zřejmé, že návrhová plocha územního plánu obce *D2* je územním plánem VÚC (v jeho textové i grafické části) definována jako lokalita, na níž se předpokládá umístění veřejně prospěšné stavby – silnice, která bude součástí dopravní infrastruktury nadmístního významu.

S ohledem na shora uvedené lze tedy uzavřít, že první skupina námitek navrhovatele není důvodná; zbývá nicméně posoudit, zda a případně do jaké míry, determinoval skutkový stav popsaný v předchozím odstavci rozhodování odpůrce při tvorbě a schvalování územního plánu.

Územní plánování probíhá v několika hierarchických úrovních, přičemž úroveň nižší (zde územní plán obce) musí být v souladu s úrovní vyšší (zde ÚP VÚC). V této souvislosti je zejména vhodné poukázat na ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití*. Podle ustanovení § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje *závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci nebyly Zásady územního rozvoje Středočeského kraje dosud schváleny, bylo po přechodnou dobu možno uvedené požadavky přiměřeně aplikovat na stávající územně plánovací dokumentaci, tedy ÚP VÚC PR, a to v rozsahu jeho závazné části, jak to vyplývá z ustanovení § 187 odst. 1, 3 a 7 stavebního zákona; za závažné části ÚP VÚC stavební zákon označuje *rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu*. Z pohledu obcí je pak třeba zmínit ustanovení § 43 odst. 3, § 48 odst. 5, § 51 odst. 2 písm. a), § 53 odst. 4 písm. a) a § 54 odst. 2 stavebního zákona, z nichž je požadavek na souladnost územního plánu obce s vyšší úrovní územně plánovací dokumentace taktéž zcela evidentní. Konečně i z ustanovení § 54 odst. 5 citovaného zákona je zřejmé, že v případě, kdy se územní plán obce dostane do rozporu s územně plánovací dokumentací vydanou následně krajem, nebo se schválenou politikou územního rozvoje, musí být tento nesoulad odstraněn ve prospěch nadřazené úrovně územně plánovací dokumentace. Na těchto závěrech ostatně stojí i judikatura zdejšího soudu. Například v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 11/2009 - 185 se konstatuje, že *„[v]ymezení (...) ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním i negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V*

negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou". Stejný právní názor byl vysloven i v jiných rozsudcích zdejšího soudu, například ve věcech sp. zn. 9 Ao 1/2010, sp. zn. 6 Ao 1/2011 či sp. zn. 2 Ao 2/2011.

Z uvedeného jasně vyplývá, že za situace, kdy v době pořizování územního plánu města nebyly dosud schváleny Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, musel odpůrce vycházet ze závazných částí stávající nadřazené územně plánovací dokumentace (ÚP VÚC PR), přičemž nemohl postupovat jinak, než že v ní zanesenou veřejně prospěšnou stavbu (pozemní komunikaci nadmístního významu) převedl v odpovídajícím rozsahu do svého územního plánu. Z ustanovení § 189 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, *že platné územní plány velkých územních celků jsou ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*; odpůrce tedy respektováním tohoto pokynu zákona nemohl postupovat protiprávně (srov. shodný názor vyslovený v obdobných věcech v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 4 Ao 2/2009 - 87, či ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76).

Uvedené nicméně, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nelze vykládat jako naprostou rezignaci pořizovatele územního plánu (obce) na posuzování souladu jím navrhovaného využití území, do kterého je povinen promítnout požadavky nadřazené územně plánovací dokumentace, se zákony a prováděcími předpisy. Obec je ve shora popsaném smyslu nepochybně vázána ÚP VÚC přepokládaným trasováním komunikace a určením jejího charakteru (kategorizace), to však neznamená, že by měla přistoupit jen k mechanickému převedení tohoto pokynu do svého územního plánu. Lze-li z povahy věci předpokládat vznik nežádoucích externalit spojených s předpokládaným budoucím využitím dotčené lokality (což v případě pozemní komunikace II. třídy, která má být součástí objízdné trasy města, lze mimo jakoukoli pochybnost očekávat), je jeho povinností navrhnout ve svém územním plánu taková opatření, která budou respektovat cíle územního plánování, vyjádřená v ustanovení § 18 stavebního zákona (kterého se ostatně přiléhavě dovolává i navrhovatel). Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem navrhovatele, že primárně má být v této souvislosti užito nástrojů urbanistických (například navržení sousedících ploch jako ploch veřejné zeleně, která by plnila přirozenou izolační funkci proti imisím z dopravy, či převedení sousedních ploch do jiné kategorie využití, pro kterou imisní zátěž nebude tolik problematická – například změna plochy pro bydlení na plochu občanské či technické vybavenosti, atp.). Teprve je-li tento postup objektivně vyloučen, je na místě uvažovat o zmírnění negativního působení budoucí stavby cestou technických opatření (například protihluková stěna). Takový postup ostatně předpokládají i prováděcí předpisy, na což správně poukazuje i navrhovatel - viz ustanovení § 22 odst. 2 *in fine* vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, či ustanovení § 25 odst. 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dle recentní úpravy § 14 odst. 2 vyhlášky č. 268/2099 Sb., o technických požadavcích na stavby).

Odpůrce ovšem na tyto požadavky nerezignoval. Například z odůvodnění územního plánu, v části *Vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území, včetně ÚPD vydanou krajem*, odpůrce jasně deklaruje, že předmětnou lokalitu považuje, pro vyhodnocení variant, jako kritickou. Z přijatého řešení pak považuje

Nejvyšší správní soud za zřejmé, že shora vysloveným požadavkům dostál. Zde lze upozornit zejména na vytvoření návrhových ploch *Z4* a *Z5*, které dle mapové části územního plánu přímo přiléhají k lokalitě *D2*, a to v maximálním možném rozsahu (tam, kde to není vyloučeno již stávající zástavbou). Dle textové části územního plánu (část. *C.g*) se jedná o „*oboustranné pásy zeleně navrhované souvislosti s obchvatem Unhoště. Zeleň bude vytvářet izolační clonu mezi bytovou výstavbou, smíšeným územním a navrhovanou komunikací. Zeleň bude jedním z prvků protihlukové ochrany chráněných území; tu je možno kombinovat s dalšími technickými opatřeními, jako například zemní val, protihlukové clony ve formě pevné či transparentní clony, ap. Pro lokalitu Z4 platí, že je součástí soukromé zeleně a může být oplocena, jedná se však o nezastavitelné území, kde v pásu šíře 40 m nebude povolena žádná výstavba*“. V místech, kde (alespoň dle mapových podkladů) objektivně takové urbanistické řešení možné není (lokalita v bezprostřední blízkosti domu navrhovatele) jsou předpokládána alespoň technická opatření (vybudování protihlukové stěny, podjezd v křížení se stávající ulicí Hofbauerovou). Dle textové části územního plánu *D.a*, navržená opatření reflektují doporučení procesu SEA a vycházejí ze zpracovaných hlukových diagramů. V kontextu odůvodnění územního plánu (část *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území*) je zřejmé, že odpůrce skutečně zvažoval různé varianty řešení situace v posuzované lokalitě, kde konstatoval již za stávajícího stavu zvýšené obtěžování obyvatel dopravními imisemi. Konstatoval, že realizací dopravního řešení severní variantou silnice II/201 se tato zátěž ještě zintenzivní a zvažoval možná technická opatření k jejich eliminaci. Za nejvhodnější je (dle výstupů SEA) označena varianta předpokládající mimoúrovňové křížení komunikací (podjezd).

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem navrhovatele, že budoucí realizace pozemní komunikace a s tím související opatření povedou ke zhoršení již nyní ne zcela příznivých životních podmínek v přilehlé obytné zástavbě. Jak již bylo výše konstatováno, této skutečnosti si byl vědom i odpůrce a při zvažování výsledné varianty využití území z ní vycházel. Bylo by proto nadbytečné vyjadřovat se k jednotlivým podkladům, z nichž tato skutečnost vyplývá a jichž se navrhovatel dovolává. Podstatné nicméně je, že jakkoli v případě realizace záměru předpokládaného návrhovou plochou *D2* dojde k dalšímu zatížení životního prostředí v dané lokalitě, mezní hygienické limity nebudou (alespoň dle provedených propočtů, reflektujících i extrapolaci vývoje dopravy) překročeny, budou-li současně provedena odpovídající urbanistická a technická opatření. Veškerá argumentace stěžovatele přitom směřuje k jinému trasování budoucí komunikace – to však bylo, z důvodů výše vyložených, odpůrce zapovězeno vyšší územně plánovací dokumentací.

Navrhovatel přitom sám některé podklady, z nichž bylo vycházeno při tvorbě a schvalování územního plánu, interpretuje způsobem podporujícím jeho náhled na věc, činí tak ovšem nepřesně. Jde zejména o jeho odkaz na dokument *Vyhodnocení vlivů zásad územního plánu na životní prostředí* z května 2007, kde cituje zde (na str. 45) vyslovený názor, že u některých objektů (včetně jeho rodinného domu) „*nelze zajistit v rámci realizace tzv. Severní komunikace plnění hygienických limitů...*“; přehlíží však, že na str. 47 a 48 jsou navržena konkrétní protihluková opatření, a to protihlukové stěny a mimoúrovňové křížení komunikací. Nelze přitom pominout ani fakt, že v době, kdy bylo toto vyhodnocení zpracováváno, nebyla lokalita (zde označená jako *B12*) dosud zastavěna a byl

v této souvislosti vysloven požadavek na dodržení minimální odstupové vzdálenosti budoucích rodinných domů 10 m od komunikace. Fakt, že za této situace bylo stavebním úřadem stěžovateli umožněno umístit svůj rodinný dům ve vzdálenosti zhruba 8,5 m od hranice plochy *D2*, označil za rozporný s podmínkami SEA i se stávající (tedy do té doby platnou) územně plánovací dokumentací též Krajský úřad Středočeského kraje ve svém koordinovaném stanovisku ze dne 24. 8. 2007, č. j. 83824/2/KUSK/2007. I přesto však, při dodržení technických opatření navrhovaných ve shora uvedeném *Vyhodnocení*, souhlasné stanovisko vydal. Obdobně nelze přehlédnout, že dovolává-li se navrhovatel požadavku na vypracování variant vedení trasy budoucí obchvatové komunikace, vysloveného při zadání územního plánu, opomíná fakt, že usnesení zastupitelstva, kterým bylo toto zadání schváleno, je datováno dnem 28. 6. 2006, tedy ještě předtím, než byl zastupitelstvem kraje schválen a vyhlášen ÚP VÚC PR (16. 12. 2006). Po schválení nadřazené územně plánovací dokumentace již byla jakákoli alternativní trasa předmětné komunikace vyloučena a město Unhošť tak muselo vycházet z trasování podaného ÚP VÚC.

Ze všech uvedených důvodů tak lze uzavřít, že územní plán města Unhoště vyhověl v posuzovaném rozsahu i čtvrtému kroku přezkumného algoritmu, neboť nebylo zjištěno, že by byl vydán v rozporu s hmotným právem. Jelikož navrhovatel současně nenamítal žádné deficity ve smyslu posledního kroku soudního přezkumu, a žádné deficity v tomto směru nenalezl ani zdejší soud (§ 101d odst. 1 in fine s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011), nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města Unhošť pro nedůvodnost zamítnout (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011).

Vzhledem k tomu, že řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy zahájená před novelou s. ř. s., provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., se dokončí dle stávající procesní úpravy (čl. II., bod 9 citovaného zákona), bylo o náhradě nákladů tohoto řízení rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, dle kterého v tomto typu řízení nemá žádný z účastníků na náhradu nákladu řízení právo.

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

V Brně dne 31. ledna 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu