



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelky:

L. P.,
bytem X,
zastoupena Mgr. Janem Hrudkou,
advokátem se sídlem Náměstí starosty Pavla 5, Kladno,

proti odpůrci:

Město Unhošť,
se sídlem Václavské náměstí 44, Unhošť,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2018 – změny č. 2 územního plánu města U vydané dne 25. 6. 2018 usnesením zastupitelstva odpůrce č. j. ZM 26/2018-3,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který na výzvu soudu a u jednání upravila, domáhá toho, aby soud zrušil opatření obecné povahy č. 1/2018 – změnu č. 2 územního plánu města U schválenou usnesením zastupitelstva

odpůrce ze dne 25. 6. 2018, č. j. ZM 26/2018-3 (dále jen „změna územního plánu č. 2“) v jeho textové i grafické části, a to v rozsahu změn označených jako Z2/13 (vymezení zastavitelné plochy DM21 se způsobem využití DM – místní komunikace), Z2/14 (vymezení zastavitelné plochy DM22 se způsobem využití DM – místní komunikace) a Z2/15 (změna způsobu využití z BU – bydlení U na DM – místní komunikace) a vymezení veřejně prospěšných staveb VD 01 – komunikační propojení rezidenční zóny a rybníka B (plocha DM21) a VD02 – komunikační propojení ulic X a X pro pěší a cyklisty (plocha DM22).

2. Navrhovatelka předně brojí proti vymezení části jí vlastněného pozemku parc. č. X v k. ú. U, který byl do té doby veden jako „plocha určená k bydlení“ a navazuje na stavební parcelu s rodinným domem navrhovatelky č. p. X, jako plochy s funkčním využitím DM – místní komunikace, a vymezení této části pozemku jako plocha pro veřejně prospěšnou stavbu s možností vyvlastnění ve veřejném zájmu. Odpůrce v minulosti protiprávně opatřil jižní část předmětného pozemku asfaltovým povrchem – tato stavba nikdy nebyla povolena ani zkolaudována a tato část pozemku č. X nebyla ani zapsána v pasportu komunikací. Na snahu navrhovatelky odstranit protiprávní stav reagoval odpůrce návrhem změny územního plánu. Část komunikace na pozemku navrhovatelky nemá žádný dopravní význam, jde o koncový pozemek bez napojení na zatravněnou polní cestu na pozemku parc. č. X. Stávající zástavba rodinnými domy v ul. X je dostatečně dopravně obsloužena. Propojení komunikací na plochách dotčených změnami označenými jako Z2/14 a Z2/15 by mohlo vést k nadměrnému dopravnímu zatížení nyní klidné X ulice a takové změně měla předcházet studie dopadů hluku a emisí na okolí.
3. Navrhovatelka dále namítá, že se odpůrce nedostatečně vypořádal s jejími námitkami, které vůči změně územního plánu č. 2 (vzhledem k závažnosti zásahu do vlastnického práva) uplatnila, odůvodnění změny územního plánu č. 2 je tedy nepřezkoumatelné. Odpůrce sice částečně vyhověl námitkám navrhovatelky a využití komunikace zanesené do územního plánu změnou označenou jako Z2/Z14 omezil pouze pro pěší a cyklisty, to však neodpovídá žádné úpravě v okolí, na tento pozemek nenavazuje žádná cesta pro pěší či pro cyklisty. Navrhovatelka kvůli existenci komunikace nemůže dosáhnout vydání územního rozhodnutí, dle kterého by směla pozemek oplotit a využívat k jeho původně zamýšlené funkci (bydlení). Odpůrci jde jen o legalizaci neoprávněné stavby.
4. Odpůrce ve vyjádření ze dne 12. 8. 2019 uvádí, že změna územního plánu potvrdila desítky let existující uspořádání pozemků a komunikace, kdy komunikace byla využívána veřejností (na pozemku č. X i jako obratiště vozidel). Ulice X vždy navazovala na cestu kolem rybníka X. Tento stav respektoval i stavebník rodinného domu navrhovatelky. Při vzniku územního plánu (2008) byla tato skutečnost opomenuta. Problém nastal v souvislosti se sousedskými spory, kdy na ochranu před parkováním souseda počali majitelé domu č. p. X označovat na komunikaci hranice svého pozemku a stavět na ni různé překážky. Navrhovatelka neakceptovala řešení navrhované odpůrcem, a sice směnu pozemku pod komunikací za část pozemku odpůrce parc. č. X, do něhož zasahuje oplocení navrhovatelčiny zahrady.
5. Podle odpůrce se změna Z2/14 vymezující místní komunikaci DM22 přímo nedotýká pozemku navrhovatelky, jde o propojení ulic X a X severojižním směrem za účelem zlepšení prostupnosti území a dostupnosti okolí rybníka. Průchod k rybníku je hojně využíván, je zde vyšlapaná cesta, bylo vydáno územní rozhodnutí na provedení mlatového povrchu, byla provedena výsadba stromů a osazeny lavičky. Změna č. Z2/15 řeší zjevný

nesoulad stabilizované plochy místní komunikace s územním plánem a respektuje stávající stav pozemku. Komunikace byla vždy lokálního charakteru, což zůstane zachováno. Přírozený průběh komunikace vychází z historické cesty a stavebně technické uspořádání (oplocení, chodníky) sousedících rodinných domů respektuje hranu ulice. Bylo by v rozporu s cíli a úkoly územního plánování pokojný stav věcí měnit nevhodným způsobem, tedy zábořem ulice v jednom místě. Stávající komunikace na pozemku navrhovatelky navíc zajišťuje nutný přístup k jedné z odlehčovacích komor dešťové kanalizace. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu.

U jednání soudu účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

6. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
7. Územní plán, popř. jeho změna se vydává na základě § 43 odst. 4 věty poslední zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) formou opatření obecné povahy. V dané věci byla změna územního plánu č. 2 skutečně vydána formou opatření obecné povahy (opatření obecné povahy č. 1/2018 ze dne 25. 6. 2018, č. j. ZM 26/2018-3). Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku orgánu územního plánování dne 28. 6. 2018 a sňata dne 14. 7. 2018. Veřejná vyhláška tak byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu a změna územního plánu č. 2 nabyla účinnosti dne 14. 7. 2018. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.
8. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka na základě výzvy soudu podáním ze dne 28. 11. 2019 upřesnila návrhový petit, který nepatrně upravila při jednání, a tak jednoznačně uvedla, které konkrétní části změny územního plánu č. 2 napadá. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. (především návrhové body) a je včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.
9. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy 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 (podrobně k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Navrhovatelka tvrdí, že změnami označenými Z2/14 a Z2/15 byla zkrácena na svém vlastnickém právu k pozemkové parcele č. X, aniž by provedené změny měly z veřejného hlediska nějaký význam. Nemůže svůj pozemek oplotit na jižní straně a využít i tuto jeho část k původně zamýšlené funkci.
10. Soud má za to, že navrhovatelka přednesla hájitelné a srozumitelné tvrzení, že regulací označenou jako Z2/15 byla zasažena ve svém vlastnickém právu, neboť je nepochybné, že

oproti dřívější verzi územního plánu došlo napadenou částí změny územního plánu č. 2 ke změně funkčního využití části předmětného pozemku o výměře 0,02 ha z funkční plochy BU – bydlení NP U na funkční plochu DM – místní komunikace.

11. Méně jednoznačná je aktivní legitimace navrhovatelky ve vztahu ke změně označenou jako Z2/14, jež vymezuje plochu DM22 o výměře 0,06 ha se způsobem využití „DM místní komunikace“ a jedná se o záměr přímého propojení ulic X a X určeného pro pěší a cyklisty. Uvedená veřejně prospěšná stavba na ploše DM22 podle grafické části změny územního plánu č. 2 nezasahuje na pozemek ve vlastnictví navrhovatelky, ale probíhá mimo něj po pozemku parc. č. X ve vlastnictví odpůrce a následně se stáčí západním směrem k rybníku X. Poukaz navrhovatelky na teoretickou možnost vyvlastnění plochy potřebné pro vybudování tohoto komunikačního propojení je tudíž nepřipadný. Soud však nepřehlédl, že navrhovatelčin pozemek jižním okrajem sousedí s plochou DM22 a navrhovatelka by tak mohla být dotčena při výkonu vlastnických práv vyšším provozem pěších a cyklistů. Lze připustit, že případné imise pocházející z předpokládaného využití této plochy jako stezky pro pěší a cyklisty, navíc v místě změny směru a křížení se stávající místní komunikací (ul. X), mohou zasáhnout do aktuálního poklidného stavu a do užívání předmětné nemovité věci. Totéž platí, byť o daleko menší intenzitě, i ohledně plochy DM21, která se nenachází na pozemku navrhovatelky ani v jeho přímém sousedství. Jejím cílem vytvoření podmínek pro vznik krátké komunikační spojnice rybníka X s rezidenční zástavbou v ulici X. I tato změna nicméně může mít za následek zvýšení počtu chodců a cyklistů procházejících ve výsledku okolo nemovitostí navrhovatelky. Proto soud shledal aktivní legitimaci navrhovatelky i ve vztahu k vymezení rozvojové plochy DM21 a DM22.
12. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Soud nejprve ověřil, že navrhovatelka je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území U (z LV 691 vedeného pro toto katastrální území), a že tento pozemek byl změnou územního plánu č. 2 dotčen dílčí změnou označenou jako Z2/15, neboť na části pozemku o výměře 0,02 ha (při jeho jižním okraji) bylo dosavadní funkční využití BU – bydlení NP U změněno na využití DM – místní komunikace. Další dílčí změnou označenou jako Z2/14 byla vymezena zastavitelná plocha DM22 se způsobem využití DM – místní komunikace (o výměře 0,06 ha); jde o přímé propojení ulic X a X pro pěší a cyklisty při východním okraji pozemku parc. č. X. Tento záměr byl vymezen jako veřejné prostranství (výkres č. I.3) a jako veřejně prospěšná stavba, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Dále pak byla změnou označenou jako Z2/13 vymezena zastavitelná plocha DM21 se způsobem využití DM – místní komunikace (o výměře 0,02 ha); jde o napojení obytné lokality pod rybníkem X z ulice X na účelovou komunikaci v prodloužení ulice X. Komunikace je určena pro pěší a cyklisty. Také tento záměr byl vymezen jako veřejné prostranství (výkres č. I.3) a jako veřejně prospěšná stavba, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit.

14. Z předložené dokumentace dále plyne, že přípisem ze dne 12. 10. 2016 požádal odpůrce Magistrát města K jakožto orgán územního plánování a pořizovatele územního plánu ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) stavebního zákona o projednání návrhu změny územního plánu č. 2. Dne 17. 10. 2016 bylo veřejnou vyhláškou oznámeno zahájení projednání návrhu změny územního plánu dle § 50 stavebního zákona.
15. Navrhovatelka uplatnila u pořizovatele dne 23. 11. 2016 ke změnám označeným Z2/14 a Z2/15 připomínky, jež jsou obsahově totožné s návrhovými body. Uvedla, že návrhy jsou v rozporu se zásadami, cíli a úkoly územního plánování, neboť jejich cílem je pouze prosazení zájmů odpůrce jakožto soukromoprávního subjektu v jeho občanském sporu. Nesouhlasila s tím, aby část jejího pozemku a tedy propojení ulic X a X bylo označeno jako veřejně prospěšná stavba, neboť žádný veřejný zájem na této stavbě neexistuje. Této připomínce nebylo vyhověno s odůvodněním, že *„vymezení plochy Z15 - DM respektuje stávající stav pozemku, pouze z důvodu nesouladu mezi kulturou v KN a skutečným využitím je navržena jako plocha změny. Důvodem pro vymezení plochy je zajištění prostupnosti území, což je jeden z hlavních cílů řešení návrhu změny č. 2 v dotčených plochách a je v souladu s obecnými požadavky na územní plánování“* (kapitola 13 odůvodnění změny územního plánu č. 2, str. 76).
16. Dne 9. 2. 2018 byl veřejnou vyhláškou doručen návrh změny územního plánu č. 2 a současně bylo oznámeno konání veřejného projednání návrhu změny územního plánu č. 2, které se uskutečnilo dne 20. 3. 2018. Dle prezenční listiny se projednání navrhovatelka osobně neúčastnila. Následně dne 26. 3. 2018 uplatnila navrhovatelka námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, a to ve lhůtě uvedené v § 52 odst. 3 téhož zákona. Argumentace navrhovatelky se shoduje (často doslovně) s návrhovými body, výslovně je zmiňováno, že námitky směřují též proti vymezení plochy DM21 a veřejně prospěšné stavby VD 01. Změna využití části pozemku navrhovatelky na místní komunikaci a navazující návrh veřejně prospěšné stavby (s možností vyvlastnění) je podle navrhovatelky v rozporu se zásadami, cíli a úkoly územního plánování a nelze k němu shledat jakýkoli veřejný zájem. O námitce navrhovatelky rozhodl odpůrce tak, že se jí částečně vyhovuje. Podstatu námitky formuloval odpůrce tak, že navrhovatelka *„jako vlastník pozemku parc. č. X k. ú. U zmiňuje, že se na části pozemku nachází veřejná komunikace. Nesouhlasí s návrhem změny Z2/15 a se změnou Z2/14“*. Rozhodnutí o námitce je pak odůvodněn takto: *„Plocha Z14 bude pouze pro pěší a cyklisty. Plocha Z15 zůstává dle návrhu z důvodů prostupnosti, což je jeden z hlavních cílů řešení návrhu změn v dotčených plochách a je v souladu s obecnými požadavky na územní plánování.“* (kapitola 13 odůvodnění změny územního plánu č. 2, str. 79).
17. Veřejná vyhláška, kterou bylo oznámeno vydání změny č. 2 územního plánu U, byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 28. 6. 2018 a byla sňata dne 14. 7. 2018.
18. Součástí předložené dokumentace je také korespondence (připojena jako příloha k námitkám) mezi navrhovatelkou a odpůrcem, tedy výzva navrhovatelky ze dne 6. 9. 2016 k odstranění neoprávněné stavby nacházející se na části pozemku parc. č. X a reakce odpůrce ze dne 30. 9. 2016 naznačující možnost odkupu předmětné části pozemku a reakce odpůrce ze dne 27. 10. 2016 obsahující nabídkou směny za část pozemku č. X ve vlastnictví odpůrce, který si navrhovatelka neoprávněně „připlotila“ ke svému pozemku (zahradě).

Posouzení návrhu soudem

19. V dané věci navrhovatelka v návrhu vymezila dva návrhové body. První návrhový bod se týká způsobu, jakým se odpůrce vypořádal s námitkami, které navrhovatelka vznesla, druhý návrhový bod se týká proporcionality napadené změny územního plánu ve vztahu k právu navrhovatelky pokojně užívat svůj majetek.
20. Co se týče způsobu, jakým byly vypořádány připomínky a námitky, zjistil k tomu soud ze správního spisu následující podstatné skutečnosti. Odpůrce podle § 53 odst. 1 stavebního zákona zpracoval návrh vyhodnocení připomínek a návrh rozhodnutí o námitkách, které zaslal dotčeným orgánům. V téže podobě se vypořádání připomínek navrhovatelky a rozhodnutí o jejích námitkách stalo součástí textové části vydaného opatření obecné povahy.
21. Třebaže si lze představit podrobnější rozvedení nosných důvodů rozhodnutí o námitkách, pokládá soud způsob, jakým bylo odůvodněno rozhodnutí o námitkách, resp. jakým byly vypořádány námitky, stále ještě za dostatečný a přiléhavý, neboť jednoznačně dává odpověď na otázku, proč bylo námitkám navrhovatelky vyhověno jen zčásti (a zčásti tedy akceptovány nebyly), resp. proč nebyl návrh změny územního plánu č. 2 v reakci na připomínku navrhovatelky změněn. Nelze proto souhlasit s hodnocením navrhovatelky, že by vypořádání bylo naprosto nedostatečné a nedostálo požadavkům na řádné odůvodnění. Ve vztahu k změně označené jako Z2/14 staví odpůrce odůvodnění na veřejném zájmu na lepší prostupnosti území, zejména v prostoru kolem rybníka X, o jehož propojení s rezidenčními částmi obce jde především. Dále odpůrce zjevně zohlednil prezentované obavy navrhovatelky ze ztráty či omezení klidu v koncové části dnes tiché ulice X a přistoupil na to, že komunikace, jež má zajistit přímé propojení ulic X a X, bude výslovně určena pouze pro pěší a pro cyklisty, tedy nikoli pro provoz motorových vozidel. Ač to odpůrce výslovně neuvádí, byl zjevně veden snahou sladit zmíněný veřejný zájem s oprávněnými zájmy navrhovatelky (a vlastníků okolních či sousedících nemovitých věcí) na uchování pokojného stavu v dané lokalitě.
22. Pokud jde o odůvodnění záměru změny označené jako Z2/15, odpůrce se opětovně odvolává na zájem na prostupnosti území a souladu řešení se zásadami územního plánování. Podle soudu je nutno vyhodnocovat vyjádření odpůrce též s přihlédnutím k tomu, co uvedl k návrhu této změny při vypořádání původní připomínky navrhovatelky (změna Z2/15 zůstala bez dalších úprav). Z výše uvedené citace je zřejmé, že odpůrce byl k návrhu této změny motivován nesouladem mezi skutečným dlouhodobým využíváním předmětné části pozemku parc. č. X na straně jedné a stavem zapsaným v katastru nemovitostí, kde je pro celý pozemek uvedena kultura „trvalý travní porost“, což zčásti neodpovídá skutečnosti. Ve spodní části pozemku se nachází místní komunikace s asfaltovým povrchem, což potvrzuje i navrhovatelka, která usiluje o to, aby došlo i fakticky ke změně způsobu využití z místní komunikace na funkci bydlení. Ze závěrů odpůrce tedy lze vyrozumět, že odpůrce sledoval kromě obecného požadavku prostupnosti zájem na tom, aby byl stav zapsaný v katastru nemovitostí uveden do souladu s ustáleným stavem faktickým.
23. Rozhodnutí o námitkách sice balancuje na hranici přezkoumatelnosti, judikatura nicméně nepožaduje, aby rozhodnutí podávala detailní odpovědi na veškerá tvrzení a vyvracela každý jednotlivý argument. V dané věci navíc způsob vypořádání v podstatě odpovídá stupni obecnosti připomínek a námitek navrhovatelky, která se omezuje na povšechná

tvrzení, že daná lokalita je dopravně obsloužena dostatečným způsobem, neuvádí ovšem konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení rozvoje lokality, na které by odpůrce měl reagovat konkrétními protiargumenty. Podle názoru soudu jsou důvody obou změn z rozhodnutí odpůrce seznatelné a jako takové mohou být přezkoumány z hlediska přiměřenosti možného zásahu do práv navrhovatelky.

24. Návrhový bod, ve kterém navrhovatelka tvrdí nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách tedy není důvodný.
25. Navrhovatelka dále namítá, že napadená část opatření obecné povahy představuje neproporcionální zásah do jejího vlastnického práva, neboť neexistuje tvrzený veřejný zájem, jenž by mohl odůvodnit tak citelný zásah do jejího vlastnického práva. Není relevantní zákonný důvod, proč by měla strpět na svém pozemku veřejnou komunikaci.
26. Judikatura správních soudů vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. Jak v tomto ohledu plyne především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či zjevné libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť autoritativně stanoví meze jeho výkonu.
27. Dále podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, v procesu územního plánování *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své*

podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

28. Při aplikaci výše uvedených východisek na nyní projednávanou věc je třeba zdůraznit, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou výraznější regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán nebo jeho změnu vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce.
29. Soud po zdůraznění těchto obecných východisek přikročil k posouzení přiměřenosti obou navrhovatelkou kritizovaných změn a dospěl k následujícím závěrům.
30. Test proporcionality dle již setrvalé judikatury správních soudů sestává ze tří postupných kroků: zkoumá se vhodnost, potřebnost a přiměřenost daného řešení ve vztahu k hmotným právům navrhovatele. V případě změny označené jako Z2/14, tj. rozšíření zastavitelného území a vybudování přímého komunikačního propojení ulic X a X s odbočkou k rybníku X kolem mj. pozemku navrhovatelky se soudu po prostudování předložených podkladů jeví jako řešení vhodné a potřebné k dosažení sledovaného cíle, tedy jako řešení přijatelné. V okolí není k dispozici srovnatelné spojení rezidenčních částí s rybníkem v severojižním směru. Sledovaný cíl logicky navazuje na oživení prostoru kolem rybníka, který se stává stále oblíbenějším místem pro trávení volného času obyvatel a místem, odkud vedou stezky do okolní přírody (to je patrné např. z ortofotomapy či z map a leteckých snímků z portálu www.mapy.cz). Uvažovaná komunikace nahradí vyšlapanou cestu v travním porostu. Navrhované propojení vede po pozemku parc. č. X

při okraji pozemku parc. č. X, což je vhodné a šetrné umístění spojovací komunikace, která je vedena bez nadbytečných oklik.

31. Pokud jde o hodnocení přiměřenosti případného zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, je třeba vyjít z konečného výsledku vypořádání jejích námitek. Rozhodující je přitom podle soudu okolnost, že zvažovaná komunikace DM22, jejíž konkrétní parametry a technické vlastnosti nejsou známy a budou teprve předmětem navazujícího řízení územního a stavebního, má být určena výslovně pouze pro pěší a cyklisty, tedy bude vyloučen provoz motorových vozidel. To významnou měrou snižuje možné zatížení okolních nemovitostí a jejich vlastníků imisemi způsobenými dopravním provozem, tj. hlukem, prachem, vibracemi apod. Pravděpodobné dopady vznikající v důsledku tohoto způsobu využívání nové komunikace DM22 soud hodnotí ve vztahu k poloze a dosavadnímu využití pozemku navrhovatelky jako minimální či zcela zanedbatelné. Komunikace sice přímo nenavazuje na stávající cyklostezky, územní plán však konkrétní trasy nevytyčuje (a není to jeho posláním), na druhou stranu jistě nebrání případnému vedení cyklostezky i po nové komunikaci (DM22). Přirozeným cílem návštěvníků bude břeh rybníka, takže kolem domu a pozemku navrhovatelky budou pouze procházet. Rybník je přístupný z více stran (mj. i díky novému propojení DM21), což celkový „nápor“ návštěvníků rozdělí do více lokalit. Běžná frekvence osob na procházce nebo projíždce na jízdním kole pak nemůže být vnímána jako nepřiměřený zásah do práv vlastníků okolo stojících nemovitostí.
32. Dále soud přistoupil k posouzení proporcionality provedené změny označené jako Z2/15, která spočívá ve změně funkčního využití jižní části pozemku navrhovatelky o výměře 0,02 ha z BU – bydlení NP U na DM – místní komunikace. Úvodem nutno podotknout, že zjevným cílem změny je zachovat kontinuitu ve faktickém způsobu využití pozemku, kde se historicky nachází komunikace pokračující původně do volné krajiny, nyní ke břehům rybníka. Soud proto nepovažuje související námitku mizivé či žádné komunikační potřeby za opodstatněnou, neboť vychází z premisy, která ani v současnosti zjevně neodpovídá skutečnosti. Z ortografické mapy katastru nemovitostí i z letecké mapy na veřejně dostupném serveru www.mapy.cz lze vysledovat v terénu jasně patrné cesty vyšlapané v travním porostu jak ve směru z koncového bodu ulice X k rybníku, tak při západním okraji pozemku navrhovatelky v severojižním směru. Fotografie ze dne 29. 5. 2018 předložená odpůrcem dokládá, že při vstupu na vyšlapanou cestu k rybníku je umístěna svislá zákazová dopravní značka s dodatkovou tabulkou (není však čitelná). Bezpochyby jde o komunikaci vedoucí do rekreační zóny města, která dosud byla využívána stejným způsobem, jaký předpokládá i napadené opatření obecné povahy, tedy k procházkám pěších a projížděkám cyklistů.
33. Z provedených důkazů je patrný charakter ulice X, především souvislá a zarovnaná uliční čára domů, kterou respektuje i navrhovatelka, včetně zarovnání a konstrukce plotu a chodníku. V dané části pozemku se dlouhodobě nenachází trvalý travní porost, nýbrž silniční asfaltový povrch, na kterém vozidla parkují nebo se otáčejí (srov. koncové rozšíření povrchu komunikace). Podle soudu není pro posouzení věci podstatné, zda část komunikace na pozemku navrhovatelky byla zapsána v pasportu místních komunikací či nikoliv (toto tvrzení odpůrce rozporuje). Stejně tak je nepodstatné, zda se na části pozemku navrhovatelky nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Rozhodující je ustálený faktický stav a rozsah komunikace, respektive představa odpůrce o tom, jak by měla v obci

vypadat a fungovat sít místních komunikací. Právě tato představa se promítá do územního plánu.

34. Zájem na tom, aby veřejná evidence (katastr nemovitostí) a územně plánovací dokumentace byly v souladu a poskytovaly hodnověrný a pravdivý obraz skutečných poměrů v území, je jistě důležitý a legitimní. Vedle toho by narušení jednotné uliční čáry, natož pak oplocení pozemku navrhovatelky, působilo velmi rušivě a neesteticky a podstatně by zužovalo zbývající část komunikace a komplikovalo průchod či průjezd i obsluhu jedné z odlehčovacích komor městské kanalizace, na kterou upozornil odpůrce ve vyjádření i při jednání. I kdyby navrhovatelka činila otázku existence veřejné komunikace spornou (v důsledku údajné absence komunikační potřeby), bylo by řešení, jehož se domáhala prostřednictvím připomínek a posléze námitek, tedy zábor ulice v jednom místě narušující přirozený přímý průběh ulice, očividně nevhodné, nerozumné a urbanisticky necitlivé. Nadto k prosazení takového cíle souží spíše jiné právní nástroje.
35. Shrne-li soud výsledek testu proporcionality provedené změny označené jako Z2/15, pak toto opatření plní nezbytnou a existující komunikační potřebu a je vhodné k dosažení deklarovaného cíle, jímž je prostupnost území směrem k rybníku (odpočinkové zóně), kolem něhož vede okružní cesta umožňující přístup k okolním rezidenčním částem města. Při hodnocení přiměřenosti změny (v užším smyslu) projevující se v právní sféře navrhovatelky soud zohledňuje skutečný stav věcí, tedy zachování kontinuity využití předmětné části pozemku jako místní komunikace. Změna pravdivě reflektuje dlouhodobou funkci této části pozemku. Podle názoru soudu tak samotným vydáním změny územního plánu č. 2 již nemohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do hmotných práv navrhovatelky, který by vyžadoval zásah soudu do práva obce na samosprávu.
36. Navrhovatelka ve svých úvahách spojuje důsledky obou změn (Z2/14 a Z2/15) a argumentuje obavou z posílení dopravy v této dosud klidné části města, jež měla být vyvrácena či potvrzena odbornou studií (ta pořízena nebyla). K tomu soud poznamenává, že nepořízení studie k možnému zatížení X ulice hlukem a dalšími imisemi nepovažuje za pochybení odpůrce ani pořizovatele změny územního plánu, a to zejména s ohledem na respektování poklidného charakteru lokality a omezení plánované komunikace na pěší a cyklisty. Odhad reálného zatížení komunikace v koncové části X ulice sice není k dispozici, naproti tomu však soud nepovažuje za příléhavé tvrzení navrhovatelky, že navazující zatravněný pozemek využívají „sporadicky snad pouze lidé venčící své psy“. Ti by jistě neudrželi v terénu jasně patrnou pěší cestu a odpůrce by neměl důvod cestu zpevňovat a kultivovat vysazováním stromů a umístěním laviček. Navrhovatelka se snaží existující komunikační potřebu bagatelizovat a zachovat zdání uzavřenosti X ulice, což však již dlouho neodpovídá skutečnosti. Lze tedy předpokládat, že propojení ulic X a X v severojižním směru sice může přinést (zvláště v letním období) určitý nárůst počtu chodců a cyklistů přecházejících přes pozemek navrhovatelky (spíše však přes pozemky sousední), oproti aktuálnímu stavu však logicky nepůjde o nárůst extrémní. Ani o něco lepší propojení Luční ulice s jinými okrajovými částmi U nemůže nic změnit na ustáleném právním i faktickém stavu majetku navrhovatelky a neznamena žádný nepřiměřený zásah do jejích práv.
37. Pokud jde změnu označenou jako Z2/13, kterou došlo k vymezení zastavitelné plochy DM21 se způsobem využití DM – místní komunikace o výměře 0,02 ha, a vymezení veřejně prospěšné stavby VD 01 – komunikační propojení rezidenční zóny a rybníka X, konstatuje soud, že cílem vymezení lokality rozvoje DM21 je krátká komunikační spojnice

rybníka X s rezidenční zástavbou v ulici X, tedy změna bez bezprostřední návaznosti na pozemek navrhovatelky. Tato lokalita je vzdálena více než 200 metrů od pozemku navrhovatelky a je s ním spojena jen vyšlapanou polní cestou procházející přes několik dalších pozemků při jižním břehu rybníka X. Byť není vyloučeno, že vymezení této plochy může mít za následek, že někteří chodci lokalitu v blízkosti rybníka X opustí ulicí X (tedy budou míjet nemovitosti navrhovatelky), považuje soud dotčení navrhovatelky touto regulací za zcela marginální. Stejně jak je totiž možné, že díky tomuto komunikačnímu propojení někteří jiní chodci a cyklisti, kteří přijdou ulicí X, navštívenou lokalitu opustí přes nově vymezenou komunikaci, čím bude provoz v okolí domu navrhovatelky naopak snížen.

38. Na základě těchto závěrů lze návrhový bod považovat za nedůvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování změny územního plánu, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy v rozsahu, v jakém ji meritorně přezkoumával (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů, neboť neměla ve věci úspěch. Procesně úspěšnému odpůrci soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly náklady převyšující náklady na plnění jeho běžných povinností.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.