



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatel: **Mgr. J. V.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Alešem Staňkem, Ph. D.
sídlem Národní 43, Praha 1

proti
odpůrci: **město Roztoky**
sídlem nám. 5. května 2, Roztoky
zastoupený advokátem Mgr. Filipem Smějou
sídlem Vinohradská 938/37, Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. X územního plánu sídelního útvaru R., vydaného pod č. MURO 4322/2017 a schváleného usnesením zastupitelstva města R., č. j. UZM 179-8/17, dne 27. 9. 2017,

takto:

- I. Návrh se **zamítá.**
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 16 456 Kč k rukám zástupce odpůrce Mgr. Filipa Směji, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

1. 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.“) se navrhovatel primárně domáhá zrušení Změny č. X územního plánu sídelního útvaru R., vydané pod č. MURO 4322/2017, schválené usnesením zastupitelstva odpůrce č. j. UZM 179-8/17 dne 27. 9. 2017 a vyhlášené dne 11. 10. 2017 (dále také „opatření obecné povahy“ nebo „změna č. X“). Pro případ, že by soud neshledal důvodný návrh na zrušení opatření obecné povahy jako celku, navrhl navrhovatel (eventuální návrh), aby bylo opatření obecné povahy zrušeno v částech, které se týkají pozemků parc. č. X a parc. č. X (dále též jen „pozemky“ nebo „předmětné pozemky“ či „dotčené pozemky“) v katastrálním území Ž. (toto katastrální území platí pro všechna níže uváděná čísla parcel, nebude-li stanoveno jinak).
2. Navrhovatel nejprve stručně rekapituloval proces, který vedl k vydání opatření obecné povahy odpůrcem. Následně uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, jehož součástí je stavba č. p. X, přičemž opatřením obecné povahy jsou předmětné pozemky přímo dotčeny, protože opatření obecné povahy mění funkční využití pozemku parc. č. X a rovněž tak i části pozemku parc. č. X. Opatření obecné povahy změnilo dosavadní funkční využití pozemků (všeobecně smíšené území) tak, že se nyní jedná o plochy „veřejně prospěšná stavba“, a to pro komunikační propojení ulic Š. a L. včetně propojení technické infrastruktury. Opatření obecné povahy vymezuje pozemky rovněž jako veřejná prostranství, prostory místních komunikací se smíšeným provozem s možností jejich vyvlastnění či s možností uplatnění předkupního práva.
3. Navrhovatel v návrhu doslovně citoval námitky, které vznesl proti opatření obecné povahy v průběhu jeho schvalovacího procesu. Námitky považuje za návrhové body. Vedle toho však předesťel i další (níže uvedené) výhrady. Navrhovatel tak namítl nezákonný postup při vydání opatření obecné povahy a zásah do vlastnického práva, ke kterému došlo v důsledku přijetí opatření obecné povahy.
4. Nezákonný postup při vydání opatření obecné povahy podle názoru navrhovatele spočívá v tom, že opatření obecné povahy není v napadených částech řádně, resp. vůbec odůvodněno. Opatření obecné povahy také neobsahuje výrok, kterým by bylo rozhodnuto o námitkách navrhovatele, jenž by splňoval požadavky na něj kladené zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Řádně o námitkách navrhovatele nerozhodlo ani zastupitelstvo odpůrce konané dne 27. 9. 2017. Zastupitelstvo toliko odkazuje na odůvodnění opatření obecné povahy, v němž však výrok o námitkách absentuje.
5. Navrhovatel dále namítá, že na pozemcích je umístěno oplocení, hlavní uzávěry médií, vodovodní šachta, zpevněné plochy, zahrada ke stavbě č. p. X a jiné stavebně technické úpravy, které s uvedenou stavbou souvisejí, přičemž opatření obecné povahy je v příkrém rozporu s umístěním těchto staveb a v konečném důsledku i se stavbou č. p.

X. Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že stavba č. p. X a veškeré stavby s ní související byla postavena na základě územního rozhodnutí a stavebního povolení vydaného Městským úřadem R. – stavebním úřadem (dále jen „stavební úřad“) dne 14. 5. 2010 pod č. j. MURO 1397/2010 (dále jen „územní rozhodnutí a stavební povolení“). Tentýž úřad také povolil užívání uvedené stavby. Tato rozhodnutí a faktický stav panující v dotčeném místě tudíž vylučují průjezd skrze pozemky a není možné je tak užívat jako veřejnou komunikaci. Uvedená rozhodnutí jsou tedy limitem využití území ve smyslu § 25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), jak také vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139. Navrhovatel je také přesvědčen, že opatření obecné povahy v části týkající se jeho pozemků vytváří předpoklady pro jejich vyvlastnění a k odstranění staveb tam se nacházejících. Odpůrce podle navrhovatele již zahájil kroky, které vedou k vyvlastnění. Navrhovatel uvedl, že již v procesu vydávání opatření obecné povahy namítal, že citovaná rozhodnutí stavebního úřadu a následná realizace stavby představují limity pro využití pozemků. Odpůrce se však s těmito námitkami nevypořádal.

6. V závěru navrhovatel uvedl, že spolu se svým otcem Ing. K. V. a se společnostmi T. D. s.r.o., T. - X a T. a.s. „v likvidaci“ (dále jen společnosti T.) umožnil v dotčené lokalitě na pozemcích, které tyto subjekty vlastnily, vybudovat komunikaci pro pěší, která byla v červenci 2014 přenechána k veřejnému užívání. Tímto bylo vytvořeno spojení mezi lokalitou N. P. s lokalitou starší ž. zástavby, kde se nachází i základní škola. Tuto skutečnost odpůrce při vydání opatření obecné povahy také nezohlednil, přitom toto spojení je alternativou propojení ulic L. a Š.. Opatření obecné povahy tak zasáhlo do vlastnického práva navrhovatele nikoli jen v nezbytné míře.

Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že proces, který vyústil ve vydání opatření obecné povahy, proběhl zcela v souladu se stavebním zákonem. Požadavkům stavebního zákona odpovídá i forma a rozsah vypořádání námitek a připomínek. Odpůrce je přesvědčen, že rozhodnutí přijatá na jednání zastupitelstva dne 27. 9. 2017, která souvisejí s přijetím opatření obecné povahy, jsou v souladu s legislativou a jejich obsah a rozsah odpovídá i běžné rozhodovací praxi místních zastupitelstev. V procesu přípravy opatření obecné povahy vyplynula potřeba zajistit dopravní spojení mezi ulicemi L. a Š. a mezi ulicemi B. a K. K.. Tato dopravní spojení byla vyhodnocena jako důležitá z pohledu zkrácení a přímého propojení jednotlivých částí obce a posílení pěších vazeb v celém řešeném území a v navazujících lokalitách. Podle odpůrce nebylo opatřením obecné povahy zasaženo do práv navrhovatele nabytých v dobré víře, neboť záměr propojení ulic L. a Š. byl již zakotven v Územním plánu sídelního útvaru R. (dále též jen „ÚPnSÚ“ nebo „územní plán“) odpůrce před přijetím stávajícího opatření obecné povahy. Přijetím opatření obecné povahy toliko došlo k upřesnění. Z důvodu zpracování návrhu opatření obecné povahy na výkresu s měřítkem M1:5000 a nezaměření staveb ve vlastnictví navrhovatele, využil odpůrce možnost vymezit plochy veřejného prostranství pro umístění komunikace (L. a Š.) v plném rozsahu na pozemcích parc. č. X a severní části pozemku parc. č. X vymezené spojnici jižních

hranic pozemků parc. č. X a X. Konkrétní šířka veřejného prostranství není opatřením obecné povahy závazně dána, přičemž konkrétní tvar a poloha bude upřesněna v průběhu navazujících řízení vedených příslušným stavebním úřadem. Opatření obecné povahy reaguje i na tenisový areál, který se nachází v řešeném území, jenž je v současné době přístupný obousměrnou obslužnou komunikací, která je však lokálně zúžena na 5 m. Docházelo tak nárazově k přetěžování této komunikace. Opatřením obecné povahy jsou tak vytvořeny podmínky pro případnou úpravu dopravního řešení území, které navazuje na tenisový areál. Odpůrce také uvedl, že ve spojnici ulic Š. a L. jsou instalovány sítě veřejné technické infrastruktury (vodovod, kanalizace a veřejné osvětlení) a některé jejich nadzemní části (lampa veřejného osvětlení a uzávěr vodovodní přípojky). Opatřením obecné povahy tak jsou vytvořeny podmínky pro zajištění obsluhy a oprav zmíněných zařízení. Závěrem odpůrce uvedl, že za účelem vypořádání vlastnických vztahů k pozemkům parc. č. X a parc. č. X navrhovatele oslovil, jednání však nejsou úspěšná. Odpůrce proto nechal zpracovat znalecký posudek, kterým byly uvedené pozemky odhadnuty na cenu obvyklou. V současné době nebylo přijato rozhodnutí, které by mohlo vést k vyvlastnění uvedených pozemků.

Replika navrhovatele

8. V replice navrhovatel uvedl, že vzhledem k vydanému územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení byl odpůrci znám stav předmětných pozemků, když mu byla známa projektová dokumentace, na základě které byla uvedená rozhodnutí vydána. Současně poukázal na skutečnost, že se odpůrce prostřednictvím obnovy řízení domáhal zrušení územního rozhodnutí a stavebního povolení, a to včetně soudního přezkumu u zdejšího soudu pod sp. zn. 46 A 48/2014. Odpůrce tak zadal zpracování opatření obecné povahy se záměrem, aby došlo k odstranění účinků uvedených rozhodnutí stavebního úřadu, což je podle navrhovatele opět s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, nepřípustné.

Doplnění vyjádření odpůrce a navrhovatele

9. Dne 28. 2. 2019 obdržel soud doplnění vyjádření odpůrce, v němž předně namítl, že zástupce navrhovatele není s ohledem na znění plné moci oprávněn zastupovat navrhovatele v řízení o zrušení celého opatření obecné povahy, nýbrž jen v části vztahující se k nemovitostem navrhovatele. Dále uvedl, že návrh je postaven na nesouhlasu navrhovatele s komunikačním propojením ulic Š. a L. (dále jen „komunikace“), které je opatřením obecné povahy řešeno na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele. Opatření obecné povahy však na pozemcích navrhovatele neumisťuje novou komunikaci, ale pouze ji upřesňuje a výslovně zařazuje mezi veřejně prospěšné stavby. Komunikace je totiž upravena již v ÚPnSÚ schváleném dne 7. 9. 1995, což vyplývá z výkresů funkčního využití území, dopravního řešení, zásobování vodou a odkanalizování předložených soudu. Již v příloze vyhlášky č. 1 o závazných částech ÚPnSÚ bylo za veřejně prospěšnou stavbu určeno „*Propojení stávajících městských komunikací v Ž.*“. Tvrzení navrhovatele, že průjezd skrze jeho pozemky je vyloučen

v důsledku územního rozhodnutí a stavebního povolení, je nepravdivé, což jasně vyplývá z výkresu koordinační situace k předmětné stavbě, a to proto, že prostor komunikace není ve výkresu zahrazen nebo oplocen (což je faktický stav dodnes); v prostoru komunikace je trojúhelníky vyznačen vchod/vjezd k přilehlým pozemkům; v prostoru komunikace je navržen povrch – zámková dlažba a asfalt, tedy povrchy odpovídající pokračování ulic Š. (zámková dlažba) a L. (asfalt); v prostoru komunikace je zakresleno veřejné osvětlení (které je rovněž realizováno) a jsou v něm uvedeny inženýrské sítě. Komunikace je dlouhodobě užívána pro průchod chodců, který navrhovatel dlouhodobě znesnadňuje umisťováním nejrůznějších překážek. Tento stav vedl k tomu, že Městský úřad K. vydal předběžné opatření ze dne 23. 11. 2016, kterým navrhovateli nařídil, aby se „zdržel a v případě, že již tak učinil, aby odstranil veškeré překážky (větve, spadané ovoce apod.) bránící nebo omezující průchod a průjezd kočárky a jízdními koly přes pozemky p. č. X a X) v katastrálním území Ž. v místech stávající cesty (...)“. Je proto třeba odmítnout tvrzení navrhovatele, že ÚPnSÚ a územní rozhodnutí a stavební povolení představují limity v území vylučující existenci komunikace. Odpůrce si je vědom staveb navrhovatele, nicméně opatření obecné povahy nepřísluší regulovat přesnou polohu, šířku a tvar komunikace, které budou řešeny v dalších řízeních i se zohledněním staveb navrhovatele. V souladu s touto skutečností je opatření obecné povahy odůvodněno dostatečným a přiměřeným způsobem. Vypořádání námitek navrhovatele je správné po formální i obsahové stránce; formulace vypořádání námitek v opatření obecné povahy je obvyklá a běžná. Neopodstatněná je výhrada navrhovatele, že se odpůrce nevypořádal s námitkami týkajícími se územního rozhodnutí a stavebního povolení, protože tuto argumentaci námitky vůbec neobsahovaly. Pokud jde o tvrzení navrhovatele, že opatření obecné povahy nezohledňuje existenci komunikace pro pěší mezi ulicemi K. K. a S., a že je tudíž v rozporu se zásadou, podle níž má opatření obecné povahy zasahovat do vlastnického práva v nezbytně nutné míře a co nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, odpůrce uvedl, že tato výtku rovněž nemůže obstát, jelikož komunikace je upravena již v ÚPnSÚ, takže opatření obecné povahy z principu nemůže představovat zásah spočívající v umístění komunikace. Komunikace pro pěší mezi ulicemi K. K. a S. navíc není alternativou ke komunikaci, jelikož je určena výhradně pro pěší a propojuje jiné části města. Odpůrce nepovažuje odkaz navrhovatele na námitky za návrhové body. Navzdory tomu a také z opatrnosti k námitkám uvedl, že pokud navrhovatel namítá, že původní dopravní řešení vymezené v ÚPnSÚ bylo vývojem v území překonáno, a to konkrétně územním rozhodnutím o umístění stavby – Obytná zóna „N. P. II“ ze dne 15. 8. 2000, č. j. 4533/2000, zřejmě se s tímto územním rozhodnutím vůbec neseznámil, protože přímo název předmětné stavby obsahuje zmínku o komunikaci: „Obytná zóna „N. P. II.“ R. u P. – zahrnující komplexní technickou infrastrukturu – výstavba kompletní komunikační sítě a inženýrských sítí v celém řešeném území (voda, kanalizace, plyn, elektro, VO, telefon) na pozemcích č. parc. X (dle PK č. X) a X, s návazností na ulice L. pozemky č. parc. X, X, ul. P. č. parc. X, ul. L. č. parc. X, X a výstavbu 20 RD (...)“. K námitce navrhovatele, že komunikace by omezovala přímý průchod na pozemek parc. č. X údajně sloužící jako zahrada k rodinnému domu č. p. X, odpůrce uvedl, že opatření obecné povahy v tomto ohledu nepředstavuje žádnou změnu oproti dosavadní územní

plánovací dokumentaci. Prostor komunikace není ani v současné době oplocen a zmíněný pozemek a rodinný dům mají vlastní vchod. Ostatně na pozemku parc. č. X se nachází samostatný rekreační objekt poskytovaný ke krátkodobým pronájmům. Pokud jde o nesouhlas navrhovatele se zařazením komunikace do veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, protože není dán účel vyvlastnění podle § 170 odst. 2 stavebního zákona, uvedl, že účel vyvlastnění je dán § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, přičemž zjevný rozvoj území spočívá v propojení jednotlivých částí města a zkrácení dopravních vazeb pro obyvatele okolních území. Navrhovatelem tvrzené zvýšení dopravního zatížení lokality není reálné, protože v území se nacházejí pouze rodinné domy a jediným záměrem zvyšujícím dopravní zatížení lokality a generujícím případnou nákladní dopravu je stávající tenisový areál ve vlastnictví rodiny navrhovatele. Ulice Š. je navíc značena jako obytná zóna, ve které smí řidič jet rychlostí nejvýše 20 km/hod, přičemž musí dbát zvýšené ohleduplnosti vůči chodcům, které nesmí ohrozit. V případě nutnosti musí zastavit vozidlo a stání je dovoleno jen na místech označených jako parkoviště. Nákladní doprava do lokality obvykle nezajíždí vyjma nezbytných technických služeb stávajícím obyvatelům, především souvisejících s likvidací komunálního odpadu, a zmiňované dopravní propojení by pouze usnadnilo obsluhu a manipulaci při likvidaci komunálního odpadu. Pokud navrhovatel zmiňuje Regulační plán P. II a Územní studii D., ani jeden z těchto nástrojů územního plánování neřeší pozemky navrhovatele.

10. Navrhovatel reagoval na doplnění vyjádření odpůrce podáním označeným jako „Replika II“, v němž mimo jiné uvedl, že stávající stav v území (řešený změnou č. X navrženou pro plochy veřejného prostranství a prostory místních komunikací č. X) není v rozporu s ÚPnSÚ. Pozemky navrhovatele jsou využívány dle platného ÚPnSÚ jako plochy všeobecně smíšeného území (VS). Původní dopravní řešení vymezené v ÚPnSÚ pro území lokality P. II bylo vývojem v území překonáno a jeho urbanistická struktura byla při realizaci výstavby řešena nově na základě urbanistické studie 1, která jako podrobnější územně plánovací podklad z roku 1999 řešila dopravní systém a inženýrské sítě se zástavbou rodinnými domy a která se stala podkladem pro územní rozhodnutí o umístění stavby - obytná zóna „N. P. II“ vydaného dne 15. 8. 2000 pod č. j. 4533/2000 v souladu s platným ÚPnSÚ, a to bez návrhu možného průjezdu do ulice L.. Bylo respektováno původní oplocení uzavřeného areálu. Toto oplocení bylo vybudováno na podkladě stavebního povolení ze dne 13. 4. 1977, č. j. 1341/1977, a po zahájení výstavby N. P. II oddělovalo pozemky navrhovatele od této obytné zóny. Odpůrce jako účastník předmětného územního řízení proti takovému postupu ničeho nenamítal, dokonce vyslovil kladné stanovisko. Pozemky navrhovatele tak byly od obytné zóny „N. P.“ odděleny oplocením po dobu výstavby N. P. II a tento stav vyjma dílčích změn (např. v širší vstupní branky není osazeno plotové pole, v minulosti byla na místo části plotu instalována závora, resp. plotová vrata) trvá dodnes. Dále navrhovatel zpochybnil tvrzení odpůrce o tom, že prostor předmětných pozemků (označovaných odpůrcem jako komunikace) není fakticky oplocen, poukazem na exekuční řízení vedené u Exekučního úřadu Cheb pod č. j. 176 EX 05369/16, v němž odpůrce doložil fotografii pořízenou dne 6. 12. 2016, ze které vyplývá, že předmětné

pozemky jsou ze strany lokality N. P. oploceny. Pokud odpůrce deklaruje účelovou komunikaci na předmětných pozemcích poukazem na předběžné opatření, měl by v zájmu objektivity zmínit, že otec navrhovatele Ing. K. V. umožnil na žádost některých obyvatel lokality N. P. průchod přes předmětné pozemky za podmínek, které oznámil odpůrci svým dopisem ze dne 24. 9. 2007. Jelikož na předmětných pozemcích navrhovatele docházelo k ničení majetku (grafity, házení kamenů do zahrady navrhovatele a znečišťování předmětných pozemků zvířecími exkrementy), umístil navrhovatel na výše uvedený plot cedule s nápisem soukromý pozemek vstup zakázán. V této souvislosti se dne 19. 11. 2012 uskutečnilo jednání mezi navrhovatelem a odpůrcem na místě samém. O jednání sepsal odpůrce zápis, který zaslal navrhovateli k revizi; po revizi tohoto zápisu jej však odpůrce odmítl podepsat. Následně podali proti navrhovateli čtyři obyvatelé lokality N. P. II návrh, kterým se domáhali deklarace účelové komunikace na předmětných pozemcích. Silniční správní úřad, kterým byl Městský úřad R., odbor správy, rozvoje města a životního prostředí, prvním úkonem ve věci samé vydal dne 4. 1. 2013 rozhodnutí, kterým na předmětných pozemcích deklaroval veřejnou účelovou komunikaci. K odvolání navrhovatele bylo napadené rozhodnutí dne 22. 4. 2013 zrušeno. K námitce podjatosti podané navrhovatelem byl příslušným správním orgánem k projednání určen Městský úřad K. (dále jen „MěÚ K.“), který na základě provedeného dokazování vydal dne 9. 6. 2014 rozhodnutí, kterým návrh na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace zamítl. K odvolání odpůrce bylo toto rozhodnutí zrušeno dne 17. 5. 2016 pro formální nedostatek (účastníci nebyli písemně vyrozuměni o skončení dokazování). Východiska, ze kterých vycházel MěÚ K. jako orgán prvního stupně, se od okamžiku jeho rozhodnutí nezměnila, přesto tento úřad za stejného právního a skutkového stavu vydal předběžné opatření, které ovšem nebylo doručeno ani navrhovateli a ani jeho zástupci. Navrhovatel se o vydání tohoto předběžného opatření dozvěděl až od exekutora v souvislosti s oznámením o zahájení exekuce. Navrhovatel následně podal proti tomuto předběžnému opatření odvolání, nicméně ještě před tím, než byla věc předána odvolacímu orgánu, zrušil MěÚ K. předběžné opatření 1. 6. 2017), byť s odůvodněním, které není příléhavé, nicméně žádný z účastníků se proti tomuto rozhodnutí neodvolal. Ve věci samé pak MěÚ K. řízení dne 1. 6. 2017 zastavil, jelikož dospěl k závěru, že se na předmětných pozemcích navrhovatele nachází místní komunikace III. třídy. Pro nesprávnost tohoto názoru podali všichni účastníci proti tomuto rozhodnutí odvolání a odvolací orgán dne 26. 6. 2018 napadené rozhodnutí zrušil. Věc tak není dosud meritorně skončena. Byť právní předchůdce navrhovatele souhlasil dočasně s umožněním průchodu přes předmětné pozemky, návrh na deklaraci veřejné účelové komunikace na předmětných pozemcích nemůže obstát, a to nejen s ohledem na výše uvedené skutečnosti, ale též s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 140/2014 - 85 ze dne 30. 3. 2017, které vycházejí ze závěrů rozšířeného senátu tohoto soudu. Umístění inženýrských sítí, jež vedou po pozemcích navrhovatele, je řešeno formou věcných břemen zřízených pro vlastníky těchto sítí. Na předmětných pozemcích se nachází 1 lampa veřejného osvětlení, která je instalována na pozemku parc. č. X u vjezdu na pozemek parc. č. X v k. ú. Ž., který je ve vlastnictví p. P. B., který pozemek p. č. X užívá na podkladě věcného břemene. Vedení inženýrských

sítí či umístění lampy veřejného osvětlení na předmětných pozemcích tak není ústavně konformním důvodem pro vydání napadeného opatření obecné povahy. Za významnou v této souvislosti navrhopatel považuje též spojitost mezi osobami, které podaly výše uvedený návrh na deklaraci veřejné účelové komunikace na pozemcích navrhovatele, a komisí odpůrce (stavební, dopravní a rozvoje města), která má na starosti územní rozvoj odpůrce, jak vyplývá z přiložené internetové stránky odpůrce. Závěrem navrhopatel uvedl, že ulicí L. je na jejím jižním konci obsluhována nemovitost navrhovatele, nemovitost p. P. B., tenisový areál ve vlastnictví otce navrhovatele a nemovitost p. T. K., který je bratrancem navrhovatele. P. B. užívá pozemek parc. č. X na podkladě věcného břemene; vlastníci ostatních nemovitostí nemají zájem užívat pozemky navrhovatele ani pro průjezd osobními či nákladními vozidly a ani pro průchod. Jediným důvodem, který má ospravedlňovat opatření obecné povahy, tak zůstává, jak ostatně uvádí sám odpůrce: usnadnění obsluhy a manipulace při likvidaci komunálního odpadu. V takovém důvodu však nelze spatřovat veřejný zájem ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, zvláště za situace, kdy likvidace odpadu je v jižní části ulice L. bez jakýkoli obtíží po řadu let prováděna bez průjezdu přes předmětné pozemky.

11. Při jednání, které soud nařídil k projednání návrhu na základě žádosti obou účastníků, setrvali účastníci na svých dosavadních stanoviscích. Zástupce navrhovatele zopakoval výhrady uplatněné již v návrhu ohledně absence výroku rozhodnutí o námitkách, limitech, jimiž jsou rozhodnutí stavebního úřadu a vybudovaná lávka. Dále poukázal na to, že již byly učiněny úkony k tomu, aby navrhovatel zpřístupnil pozemky za účelem jejich ocenění a vyvlastnění. Pokud by k tomu došlo, ztratily by nemovitosti navrhovatele (dům) hodnotu. Kdyby byla lávka vybudována v roce 2012, kdy došlo k jednání mezi navrhovatelem a zástupcem odpůrce, nikoli až v roce 2014, byla by věc vyřešena. Zástupce odpůrce setrval na zamítnutí návrhu. K urbanistické studii uvedl, že ji navrhovatel nepředložil, ale i kdyby tak učinil, nemohla by nic změnit na tom, že ÚPnSÚ na předmětných pozemcích upravuje komunikaci. Závěrem konstatoval, že přijatá změna č. X na pozemcích navrhovatele neumisťuje novou komunikaci, pouze ji upřesňuje a zařazuje mezi veřejně prospěšné stavby. Propojení ulic je zjevné již z ÚPnSÚ, který byl přijat v roce 1995. Lávka pro pěší propojuje jiné části města R..

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Dospěl k závěru, že návrh byl podán včas, a to ve lhůtě 3 let od účinnosti opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2017 (k tomu viz čl. XXXVIII bod 3 zákona č. 225/2017 Sb. – tříletá lhůta pro podání návrhu dle úpravy účinné do 31. 12. 2017 uplyne v daném případě dříve než roční lhůta odvíjející se od účinnosti zákona č. 225/2017 Sb.). Navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu, neboť plausibilně myslitelným způsobem tvrdí, že byl napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svém vlastnickém právu k pozemkům změnou jejich funkčního využití oproti předchozímu územnímu plánu. Proti změně funkčního

využití se v procesu přijímání opatření obecné povahy bránil námitkami. Návrh na zahájení řízení netrpí žádnou vadou.

13. Soud se dále zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.
14. Pokud jde o posouzení, zda napadená změna ÚPnSÚ odpůrce, je opatřením obecné povahy, lze bez dalšího odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, podle kterého *„změnu územního plánu, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou před r. 2007, je třeba považovat za opatření obecné povahy“*. Územní plán byl opatřením obecné povahy výslovně prohlášen až stavebním zákonem, účinným od 1. 1. 2007 (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). I v tomto konkrétním případě byl územní plán odpůrce schválený ve formě obecně závazné vyhlášky, a to zastupitelstvem odpůrce dne 7. 5. 1995. Následně pak byly před přijetím opatření obecné povahy přijaty ještě dvě změny územního plánu, které však s projednávanou věcí blíže nesouvisejí. V souladu se závěry Ústavního soudu tak je nutné považovat ÚPnSÚ v původním znění včetně uvedených pozdějších změn za opatření obecné povahy.
15. O vydání opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na veřejném zasedání konaném dne 27. 9. 2017 usnesením č. UZM 179-8/17. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 11. 10. 2017 a sejmuta dne 27. 10. 2017. V této souvislosti je nutno poznamenat, že podle § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Ačkoliv tedy zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o vydání opatření obecné povahy dne 27. 9. 2017, opatření obecné povahy bylo vydáno teprve až dne 11. 10. 2017, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desce odpůrce. S přihlédnutím k právnímu názoru ohledně počítání lhůty při publikaci opatření obecné povahy na úřední desce, vyjádřenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, lze dospět k závěru, že veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 větou třetí správního řádu dne 28. 10. 2017. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je tudíž splněna.
16. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel se domáhá zrušení celého opatření obecné povahy, eventuálně v částech, které se týkají pozemků navrhovatele.
17. Pasivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení územního plánu náleží obci, tedy odpůrci.

18. Při přezkoumání opatření obecné povahy vycházel soud podle § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, podle ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. přezkoumal opatření obecné povahy v mezích návrhem včas uplatněných návrhových bodů a neshledal při tom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

19. V červnu 2014 byl zpracován návrh změny č. X ÚPnSÚ R., jehož pořizovatelem byl odpůrce. Z návrhu plyne, že o pořízení změny č. X ÚPnSÚ rozhodlo zastupitelstvo odpůrce dne 29. 1. 2014 z vlastního podnětu. Předmětem této změny bylo zapracování sítě místních obslužných komunikací podle skutečného stavu v řešeném území, zpřesnění vymezení ploch zeleně, služeb a bydlení v oblasti kolem sportovního tenisového areálu na základě skutečného stavu v území, vymezení veřejných prostranství a veřejně prospěšných staveb (dále též jen „VPS“) v úsecích potřebných pěších komunikací, tj. v propojení ulic L. – Š. a B. – K. K., a aktualizace vymezení zastavěného území v celých R. podle stavu ke dni 30. 6. 2014. Z návrhu rovněž plyne, že byl zjištěn z hlediska urbanistické koncepce nesoulad mezi platným územním plánem a skutečným využitím území v oblasti kolem tenisového areálu. Návrh si klade za cíl zajistit veřejnou přístupnost a realizovatelnost všech dopravních propojení mezi ulicemi L. a Š. a mezi ulicemi B. a K. K., které již byly navrženy v rámci vydaných rozhodnutí o umístění staveb, a z toho důvodu jsou plně v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Zmíněná propojení jsou důležitá z hlediska přímého propojení jednotlivých částí města R., posílení pěších vazeb a zvyšování prostupnosti v celém řešeném území a v navazujících lokalitách. V propojení jmenovaných ulic je rovněž nutno stabilizovat vedení potřebné technické infrastruktury.
20. V březnu 2017 byl zpracován návrh opatření obecné povahy pro veřejné projednání. V odůvodnění návrhu je akcentován nesoulad původního územního plánu v části Ž. – N. P. se skutečným využitím území a s umístěním obslužných komunikací. Tento nesoulad dále spočívá i ve využití části této plochy pro sportovní areál s rodinným domem. Konkrétně tento nesoulad spočívá v tom, že dosavadní využití plochy – přírodní nelesní společenstva, na které je umístěn tenisový kurt a přilehlý rodinný dům, je s umístěním uvedených staveb v rozporu. Tento rozpor vznikl nesprávným rozhodnutím stavebního úřadu (rozpor s tehdy platným územním plánem). K nápravě této situace tak má dojít schválením opatření obecné povahy. V této souvislosti tedy návrh obsahuje vymezení nezbytných koridorů – ploch veřejných prostranství s komunikacemi a sítěmi technické infrastruktury včetně zahrnutí těchto koridorů a staveb do seznamu veřejně prospěšných staveb s možností jejich vyvlastnění podle § 170 stavebního zákona či s možností uplatnění předkupního práva podle § 101 stavebního zákona. Propojení ulic Š. a B. s ulicí K. K. a dále s údolím Ž. p. má podle odůvodnění návrhu za cíl propojit nové obytné lokality s veřejně přístupnou zelení a vybavení obytných lokalit systémem zelených veřejných prostranství. Konkrétně propojení ulic L. a Š. je nutné z hlediska stávající urbanistické struktury a logiky dopravní obsluhy území bez nutnosti zbytečných a dlouhých objízdných nebo obcházkových tras při přesunech z jedné části území do druhé.

21. Veřejnou vyhláškou ze dne 20. 3. 2017 odpůrce oznámil, že dne 24. 7. 2017 se bude konat veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy. Dále odpůrce oznámil, že do 2. 5. 2017 (včetně) je možno nahlédnout do dokumentace návrhu. Ve stejné lhůtě pak byl oprávněn každý u odpůrce uplatnit písemné připomínky. Vlastníci pozemků a staveb dotčených navrhovanou změnou pak v téže lhůtě mohli uplatnit písemné námítky s tím, že tyto námítky musely obsahovat odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčení práv těchto vlastníků a v poslední řadě vymezit území dotčené námitkou.
22. Dne 2. 5. 2017 vznesl navrhovatel námítky, přičemž vyjádřil nesouhlas se zařazením pozemků parc. č. X a parc. č. X do plochy veřejných prostranství a do prostor komunikace č. X. Navrhovatel je přesvědčen, že dosavadní dopravní systém v řešeném území nevyžaduje změny. S odkazem na právní kontinuitu požádal, aby pozemek byl ponechán jako plocha všeobecného obytného území, neboť by měl sloužit jako část zahrady k rodinnému domu č. p. X s možností uzavřeného a soukromého průchodu na sousední pozemek parc. č. X, který navrhovatel rovněž vlastní a který je užíván jako zahrada. Navrhovatel dále uvedl, že stávající stav v území není v rozporu s územním plánem, neboť pozemky jsou užívány v souladu s označením plochy – všeobecné smíšené území. Navrhované dopravní řešení není podle názoru navrhovatele na něm vymahatelné. V dané lokalitě systém krátkých a slepých ulic zaručuje klidnou dopravu v místě. V případě propojení ulic L. – Š. by se zvýšila dopravní zátěž, s čímž by byly spojené negativní vlivy (hluk, prach, vibrace, zplodiny a ztráta soukromí a pohody bydlení). Závěrem v této části navrhovatel upozornil, že navrhovaný průjezd (L. – Š.) nebude možno zrealizovat, neboť průjezd by měl ústít do komunikace (umístěná na pozemku parc. č. X), která obsluhuje 3 – 4 rodinné domy a tenisový areál. Tato komunikace nespĺňuje stanovené šířkové parametry pro místní obslužnou komunikaci MO 8/40, resp. MO 7/40 + chodník min. 1,5 m. Současná šířka této komunikace se pohybuje mezi 5 – 6,5 m s významným výškovým převýšením, přičemž podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, činí 8 m. Navrhovatel je přesvědčen, že požadovaný průjezd územím není jediným možným řešením zlepšení dopravní obslužnosti a průchodnosti územím. Tento stav lze zlepšit dokončením okruhu místními obslužnými komunikacemi okolo lokality vymezené ulicemi H., P., N. P., prodloužená V. H. s přemostěním Ž. p. vedle nově zbudované lávky do S. a L./H. ulice. Z tohoto okruhu by pak byl umožněn vjezd do vnitřní části území. Dále navrhovatel vyjádřil nesouhlas s vyvlastněním pozemků parc. č. X a parc. č. X a se zřízením předkupního práva k těmto pozemkům, což by bylo změnou územního plánu v dotčeném území umožněno. V této souvislosti poukázal na § 101 odst. 1 stavebního zákona, podle nějž se zmíněné předkupní právo neuplatní, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. Navrhovatel konstatuje, že takové věcné břemeno pro inženýrské sítě bylo na pozemcích parc. č. X a parc. č. X zřízeno. Dále navrhovatel uvádí, že peší průchod přes uvedené pozemky není nutný, neboť přejít z ulice S. do ulice N. K. je možné skrze nově vybudovaný chodník s lávkou (přes Ž. p.), který byl vybudován na náklady vlastníků těchto pozemků. Spolu s uvedenými námitkami navrhovatel přiložil i výpis z katastru nemovitostí ze dne 28. 4. 2017, ze kterého plyne, že navrhovatel vlastní a)

pozemek parc. č. X, orná půda, b) pozemek parc. č. X, ostatní plocha, a c) pozemek parc. č. X, trvalý travní porost.

23. V září 2017 byl zpracován návrh opatření obecné povahy pro jeho vydání. V odůvodnění návrhu se odpůrce vypořádal s námitkami navrhovatele, kterým se rozhodl nevyhovět. Odpůrce uvedl, že pozemky navrhovatele nemohou sloužit jako uzavřená část zahrady přiléhající k rodinnému domu č. p. X. Domněnka navrhovatele, že navrhovaná změna je činěna z důvodu vybudování místní komunikace, je taktéž mylná. Již z platného územního plánu plyne, že předmětné plochy jsou plochami všeobecného obytného území, přičemž v rámci této plochy jsou řešeny a zobrazeny i místní komunikace. Platný územní plán však obsahuje podmínku, že změna dopravního řešení může být stanovena podrobnější územně plánovací dokumentací, což se nestalo. Z toho plyne, že podle platného územního plánu již je přes pozemky navrhovatele vedena místní obslužná komunikace. Přijetí opatření obecné povahy na tomto stavu ničeho nemění. Opatření obecné povahy toliko mění zařazení dotčeného území mezi veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit a pro které lze uplatnit předkupní právo. Toto řešení je nutné vzhledem k potřebě vybudovat přes dotčené pozemky navrhovatele místní komunikaci včetně průchodu inženýrských sítí, čímž se zajistí veřejná průchodnost a průjezdnost mezi ulicemi Š. a L., což je v souladu s platným územním plánem. Zmíněné propojení vyžaduje veřejný zájem na propojení jednotlivých částí obce a na zkrácení cest každodenně vykonávaných obyvateli okolních obytných území. Odpůrce v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73, a na rozsudek ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ao 1/2010 – 51. K námitce navrhovatele týkající se nedostatečné šíře ulice L. (pozemek parc. č. X) uvedl, že šířky nových prostorů místních komunikací podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je nutné dodržovat jen v případě návrhu a realizace nových obytných území. Místní komunikace vedené ve stávající zástavbě jsou často umísťovány do užších uličních prostorů, což je i případ budoucí komunikace se smíšeným provozem, přičemž šířkové poměry jsou v této souvislosti v daném místě vyhovující. Odpůrce s navrhovatelem souhlasí v tom, že navrhovaná veřejně prospěšná stavba nevytváří podmínky pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě, nejsou tak naplněny podmínky účelu vyvlastnění podle § 170 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce je však toho názoru, že podmínky pro vyvlastnění jsou v daném případě dány již § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, který stanoví, že práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel. Předkupní právo je pro daný případ upraveno v § 101 stavebního zákona. Odpůrce dále uvedl, že realizace stavby dopravní infrastruktury v daném místě je ve veřejném zájmu a z hlediska odpůrce je potřebná a proveditelná, tudíž uplatnění předkupního práva je účelné a oprávněné. K námitce navrhovatele, že propojením ulic Š. a L. dojde ke zvýšení dopravní zátěže v místě a zhoršení negativních vlivů na bydlení, lze chápat jen ve vztahu k pozemkům navrhovatele. Vůči ostatním obyvatelům naopak převažují pozitivní aspekty. Budou tak zkráceny dopravní vazby, což s sebou ponese nižší celkovou délku cest a tím i nižší produkci negativních vlivů

z dopravy v oblasti. Významné je i zkrácení cest pro nemotorovou dopravu (cyklistickou a pěší).

24. Ze zápisu č. 8/2017 ze zasedání zastupitelstva odpůrce ze dne 27. 9. 2017 plyne, že schválení opatření obecné povahy bylo na jeho programu a zastupitelé odpůrce se jím zabývali. Nejprve zastupitelstvo odpůrce rozhodlo jediným hlasováním o podaných námitkách (jednomyslně), a to takovým způsobem, jak je uvedeno v odůvodnění opatření obecné povahy. Dále zastupitelstvo odpůrce vyslovilo souhlas s vyhodnocením uplatněných připomínek k návrhu opatření obecné povahy (jednomyslně), a to takovým způsobem, jak je uvedeno v odůvodnění opatření obecné povahy. V následujícím hlasování zastupitelstvo odpůrce jednomyslně vydalo opatření obecné povahy.
25. Veřejnou vyhláškou ze dne 11. 10. 2017 odpůrce oznámil vydání opatření obecné povahy s tím, že jeho účinnost nastane dne 26. 10. 2017. Tato veřejná vyhláška byla dne 11. 10. 2017 vyvěšena na úřední desce odpůrce a z této úřední desky sejmuta dne 27. 10. 2017.

Dokazování

26. Soud provedl důkaz následujícími listinami, které předložil navrhovatel:
- Výpisem z katastru nemovitostí (LV č. X), podle kterého je navrhovatel vlastníkem předmětných pozemků, z něhož dále plyne, že na pozemku parc. č. X váznou dvě věcná břemena – trpět vodovodní, kanalizační, plynovodní a telekomunikační přípojku pro pozemky P. B. a dále právo chůze a jízdy; na pozemku X vázne věcné břemeno umístění a provozování kabelového vedení a vstupu a vjezdu za účelem zajištění provozu, oprav a údržby pro společnost P., a. s., která zajišťuje distribuci elektřiny a související služby.
 - Rozhodnutím o umístění stavby a stavebním povolením ze dne 14. 5. 2010, č. j. MURO 1397/2010, z něhož vyplývá, že stavební úřad vydal k žádosti Ing. K. V. rozhodnutí o umístění stavby: přestavba statku na sportovní areál – 3. ETAPA – SO 1 – Rodinný dům včetně přípojek inženýrských sítí a SO 2 – Venkovní bazén včetně zastřešení. Oba stavební objekty jsou umísťovány na pozemky parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X. Podle odůvodnění rozhodnutí jsou předmětné stavby v souladu s územním plánem, neboť pozemky parc. č. X a parc. č. X se „nachází v území nerušící výroby a služeb slouží převážně pro umístění zařízení výroby a služeb podstatně neobtěžujících svoje okolí, bytů služebních a bytů pro potřeby vlastníků zařízení a pozemky parc. č. X a část pozemku parc. č. X jako území parkové nelesní společenstvo (PNS).“.
 - Souhlasem s užíváním výše uvedené stavby vydaným stavebním úřadem dne 11. 7. 2012, pod č. j. MURO 1933/2012.
 - Rozhodnutím – stavebním povolením ze dne 18. 4. 2013, č. j. MURO 1256/2014, na stavbu obytné zóny „N. P. II. etapa C a D SO R 1 – Lávka pro pěší, SO R 2 – Navazující komunikace na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X“. Podle popisu stavby jde o lávku pro pěší, která spojí stávající zástavbu (ul. S.) s novou zástavbou (dostavbu etapy C a D N. P. II. a stávající zástavbu na P. II. etapa A a B) přes

stávající rokli. Lávka je dimenzována pouze pro pěší, proto bude u obou nástupů instalována zábrana proti vjezdu.

- Dopisem Ing. K. V. (otec navrhovatele) ze dne 24. 9. 2007, v němž sděluje MěÚ R., odboru správy a rozvoje, že pro obyvatele lokality P. II (zejména pro školní děti) ponechal možnost procházet přes pozemky parc. č. X a parc. č. X do ulice L., ale z důvodu využívání průchodu také automobily včetně nákladních, které navíc tudy navážely suť, a odpad na dosud nezastavěné pozemky na P. II., postavil na pozemku parc. č. X provizorní bariéru, aby průjezd znemožnil, a na pozemku parc. č. X nechal umístit závoru, která průjezd automobilům znemožňuje. Nadále však chce ponechat možnost procházet pěším. Průchodnost však nechce zajišťovat a ani nést zodpovědnost za případné úrazy. Proto se na MěÚ R. obrací s žádostí o spolupráci a požaduje, aby byly na hranici obou pozemků umístěny tabulky „Soukromý pozemek“ a „Průchod pro pěší na vlastní nebezpečí“ a aby v zimě bylo Technickými službami zajištěno odklizení sněhu a zajištěna průchodnost.
- Čestným prohlášením Ing. K. V. ze dne 24. 1. 2013, jež má přispět ke správné interpretaci jeho vyjádření ze dne 24. 9. 2007, v němž uvedl, že pozemky parc. č. X a parc. č. X nikdy nebyly veřejnou komunikací a od roku 1977 byly od hranice pozemku parc. č. X odděleny plotem vybudovaným n. p. OSPAP. Kolem roku 2005-2006 došlo na uvedené hranici k přestřihání pletiva tohoto plotu pracovníky stavby, kteří si takto zkracovali cestu do restaurace, což může svědecky doložit. Uvedený pozemek nikdy neměl charakter komunikace, asfaltový povrch vytvořil n. p. OSPAP pro parkování svých nákladních vozidel. Navíc byla mezi pozemky parc. č. X a parc. č. X výškový rozdíl asi 1 metr s opěrnou zdí z panelů a pro obyvatele staré zástavby proto nemohl jako průchod sloužit. Uvedené pozemky nechal propojit provizorním nájezdem až na podzim 2006, kdy probíhala úprava povrchu po vybudování kanalizace na pozemku parc. č. X pro zajištění příjezdu do tenisového areálu. Po dokončení povrchu nechal obnovit oplocení hranice pozemku parc. č. X. Později došlo k násilnému odstranění pletiva a pohybu cizích nákladních vozidel, která tudy vozila zeminu vytěženou při stavbě rodinného domu v ul. V Ú. na pozemek N. P., kde ji nelegálně ukládala. Také byla ukládána na pozemek parc. č. X a X suť z opravy jiného rodinného domu. Tomuto stavu zamezil instalací závoru a provizorního plotu. Po nastěhování prvních obyvatel lokality P. II na žádost několika matek přislíbil, že dětem umožní průchod přes předmětné pozemky do školy a své svolení oznámil městu. Záměrem vyjádřeným v dopise z 24. 9. 2007 bylo za podmínek v něm uvedených (za protiplnění, které mělo poskytnout město – odvoz sněhu, zajištění průchodnosti a umístění cedulí) na určitou dobu jako provizorní řešení umožnit školním dětem průchod přes tyto pozemky jako zkratku do nedaleké školy. I kdyby město všechny podmínky splnilo, nebylo jeho záměrem přenechat pozemky parc. č. X a parc. č. X k užívání jako veřejnou komunikaci. Město s ním v dané věci vůbec nejednalo, až po třech letech byly TS R. na jeho pozemku umístěny požadované tabulky, které ale byly vzápětí poničeny sprejem a později zmizely úplně. Pohyb cizích osob, které nemají k předmětným pozemkům zřízeno věčné břemeno nebo se zde pohybují bez souhlasu vlastníka, považuje za neoprávněný. Pozemky nabyly jako součást restituovaného majetku, který byl jeho otci zabaven, a proto nebylo jeho záměrem, s ohledem na rodinnou tradici, tento majetek (pozemky) jakkoli znehodnocovat jejich poskytováním k veřejnému zájmu. V dopise z 24. 9. 2007 projevil dobrou vůli

na určitou dobu vypomoci školním dětem a zkrátit jim cestu do školy, jelikož v uvedeném místě sám vyrůstal, než jeho rodinu vystěhovali. Určitou dobou měl na mysli dobu do realizace jiné přístupové cesty, a to lávkou přes koryto Ž. p. tak, jak je navrženo v platné verzi Regulačního plánu R. – P. II a jak bylo zamýšleno již od samého počátku navrhování urbanistického řešení lokality N. P. v roce 1997. Projekt lávky a stezky pro pěší je vypracován a v současné době je ve stádiu posuzování dotčenými orgány a po obdržení příslušných vyjádření bude podána žádost o stavební povolení. S realizací počítá společnost T. v tomto roce.

- Záznamem z jednání odpůrce s navrhovatelem a jeho otcem ze dne 19. 11. 2012, jehož předmětem bylo umístění informace o soukromém pozemku a zákazu vstupu na pozemek navrhovatele, přes který procházejí obyvatelé města, a vybudování lávky, při kterém navrhovatel odmítl návrh odpůrce o případném odkoupení části pozemku či zřízení věcného břemene.
- Souhlasným prohlášením navrhovatele a Ing. K. V. a dalších vlastníků pozemků a lávky (mj. společností T.) ze dne 15. 2. 2017, že po jejich nemovitostech je vedena a veřejností užívána cesta pro pěší, s kterýmžto užíváním bez výhrad souhlasí.
- Kolaudačním souhlasem ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. MURO – S 81/2013/OSÚ, č. j. 2422/2014/Mk/Sú, vydaným stavebním úřadem pro stavbu „Obytná zóna N. P. II., etapa C+D“, objekty: SO R1 – Lávka pro pěší a SO R2 – Navazující komunikace...“,

27. Soud dále provedl k návrhu odpůrce důkaz:

- Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 15. 8. 2000, č. j. 4533/200, o umístění stavby – obytná zóna „Na P. II“ zahrnující *komplexní technickou infrastrukturu* – výstavbu kompletní komunikační sítě a inženýrských sítí v celém řešeném území na pozemcích č. parc. X a X s návazností na ul. L. pozemky parc. č. X, X, ul. P. č. parc. X, ul. L. č. parc. X, X a výstavbu 20 RD (...):
- Vyhláškou č. 6 Města R. o závazných částech ÚPnSÚ, účinné od 7. 9. 1995, z jejíhož čl. 25 označeného jako „Plochy pro veřejně prospěšné stavby“, vyplývá, že seznam nově navrhovaných veřejně prospěšných staveb je uveden v příloze č. 1 vyhlášky. Z přílohy č. 1 plyne, že pod bodem 6) je v seznamu veřejně prospěšných staveb za takovou označeno „Propojení stávajících městských komunikací v Ž.“. Stejně je tomu ve vyhlášce č. 18 Města R., o závazné části změny č. 1 ÚPnSÚ, která mění a doplňuje vyhlášku č. 6 a jež nabyla účinnosti dne 24. 3. 2001.
- Grafickými částmi ÚPnSÚ, a to výkresem funkčního využití území, dopravního řešení, zásobování vodou a odkanalizování zachycujícím trasy dopravní a technické infrastruktury, z něhož plyne, že v ÚPnSÚ je komunikační propojení ul. Š. a L. zakresleno.
- Výkresem koordinační situace, z něhož vyplývá, že prostor komunikace není oplocen a je tam navržena zámková dlažba a asfalt, tedy povrch v pokračování ulic Š. (a L.).
- Plánky založenými na č. l. 46 a 47 soudního spisu o komunikačním propojení, z nichž plyne, že větev 7 zahrnuje komunikaci na předmětných pozemcích.

Posouzení důvodnosti návrhu

28. Soud nejprve přistoupil k přezkumu opatření obecné povahy podle algoritmu vymezeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Soud je povinen se zabývat nejprve pravomocí orgánu vydat opatření obecné povahy, dále otázkou, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti a zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem předvídaným postupem. Po zhodnocení těchto svojí povahou kompetenčních a procesních otázek následuje posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními ustanoveními) a na závěr přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
29. Pravomoc zastupitelstva obce vydat územní plán vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zastupitelstvem odpůrce, tudíž tak lze uzavřít, že bylo vydáno orgánem, kterému zákon k takové formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc.
30. Soud se dále zabýval tím, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem předvídaným postupem. V této souvislosti navrhovatel namítal, že o jeho námitkách proti návrhu opatření obecné povahy nebylo rozhodnuto řádným způsobem. Jiné námitky navrhovatel k procesu, který vedl k vydání opatření obecné povahy, již nevzněl, soud ani žádné pochybení v tomto směru neshledal, neboť odpůrce v tomto postupoval zcela v souladu s § 43 a násl. stavebního zákona.
31. Podle § 52 odst. 2 věty první stavebního zákona platí, že námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Námitky či připomínky se uplatňují podle § 22 odst. 3 stavebního zákona vždy písemně a lze je uplatnit nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání, jinak se k nim nepřihlíží. O námitkách musí být rozhodnuto, přičemž o námitkách rozhoduje na základě návrhu pořizovatele zastupitelstvo příslušné obce. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24). Jestliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí podle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V první řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. *„Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. (...) [V] odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti přestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně*

provedenými důkazy vyvrácené).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 – 46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136).

32. Navrhovatel podal dne 2. 5. 2017 proti návrhu změny územního plánu odpůrce odůvodněné námitky, neboť se navrhovanou změnou územního plánu cítil být dotčený na svých právech (vlastnické právo, právo na soukromí a právo na příznivé životní prostředí). Pojem „dotčení na vlastnickém právu“ je neurčitým právním pojmem, který je třeba vykládat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze změny územně plánovací dokumentace a jejích možných dopadech na okolí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 – 48). V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, Nejvyšší správní soud uvedl, že *vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlastněn, je vždy dotčen ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona*. V této souvislosti je nutno připomenout, že navrhovatel je vlastníkem pozemků, které byly dotčeny opatřením obecné povahy tím, že bylo změněno jejich funkční využití, kdy nově se jedná o plochy veřejně prospěšné stavby. Ve smyslu uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak navrhovatel byl oprávněn proti návrhu opatření obecné povahy podat námitky.
33. Pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námitkách (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). Veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy se konalo dne 24. 7. 2017, přičemž k výzvě odpůrce vznesl písemné námitky navrhovatel již 2. 5. 2017. Námitky navrhovatele tedy byly vůči odpůrci podány včas. K návrhové námitce, že o námitkách uplatněných proti návrhu opatření obecné povahy zastupitelstvo odpůrce nerozhodlo, soud uvádí, že tato námitka není důvodná. Podle § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z citovaného ustanovení správního řádu tak vyplývá, že není třeba vydávat o námitkách každého namítatele samostatné rozhodnutí. Odpůrce rozhodl o námitkách usnesením zastupitelstva ze dne 27. 9. 2017 (zároveň se schválením samotného opatření obecné povahy) s tím, že konkrétní způsob rozhodnutí o jednotlivých námitkách jednotlivých namítatelů včetně odůvodnění je obsažen v odůvodnění opatření obecné povahy. Soud tento postup odpůrce shledal jako správný, neboť není v ničem v rozporu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu. Důvodná není ani další námitka, podle které výrok, jímž bylo rozhodnuto o námitce, není řádný, neboť nesplňuje požadavky na něj kladené správním řádem. Odpůrce rozhodl o námitkách navrhovatele tím způsobem, že u každé z námitek uvedl „Nevyhovět.“ Rozhodnutí o námitkách je specifickým rozhodnutím, na které nelze z povahy věci plně aplikovat ustanovení § 68 odst. 1 a 2 správního řádu. Z odůvodnění opatření obecné povahy (část 3.2.) je zcela zřejmé, že je rozhodováno o uplatněných námitkách, je taktéž vždy označen příslušný namítatel a uvedena konkrétní námitka a v poslední řadě je vždy uvedeno, jakým způsobem je s námitkou naloženo. Požadavek navrhovatele, aby výrok o námitkách obsahoval i další náležitosti dle ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu (např. právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, či lhůty k plnění apod.) by byl dílem výrazem přepjatého formalismu a dílem

požadavkem zcela nelogickým. Výrok, kterým bylo rozhodnuto o námitkách, a to v podobě jako je tomu v tomto případě, lze shledat plně dostačujícím, neboť uvedený závěr potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185).

34. Soud také musí konstatovat, že se odpůrce námitkami navrhovatele zabýval řádně, což se promítlo do odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z odůvodnění, které je srozumitelné, plynou úvahy, které odpůrce vedly k závěru o irelevantnosti námitek navrhovatele. V tomto ohledu nelze odůvodnění rozhodnutí o námitkách hodnotit jako nepřezkoumatelné.
35. Navrhovatel dále namítal, že na dotčených pozemcích jsou umístěny stavby, přičemž opatření obecné povahy je v příkrém rozporu s umístěním těchto staveb. Navrhovatel stavbu č. p. 2351 a veškeré stavby s ní související zbudoval na základě územního rozhodnutí a stavebního povolení. Tato rozhodnutí a faktický stav v místě tedy podle navrhovatele představují limit využití dotčeného území. Soud navrhovateli přisvědčuje v tom, že územní rozhodnutí, ale i stavební povolení, obecně představují ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona limit využití území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017 – 60). Soud přisvědčuje navrhovateli i v tom, že v tomto je spatřován základní princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona musí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech. S přihlédnutím k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65, který byl zohledněn v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017 – 60, by územně plánovací dokumentace měla zohlednit vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. K tvrzením, že rozhodnutí ze dne 14. 5. 2010, č. j. MURO 1397/2010, bylo vydáno v rozporu s tehdy platným územním plánem odpůrce, soud toliko sděluje, že veškerá rozhodnutí správních orgánů, která nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou dle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí nebylo příslušným procesním způsobem odklizen, vztahuje se presumpce správnosti i na toto rozhodnutí.
36. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65) však plyne, že v předcházejícím odstavci uvedený limit ve využití území neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly pro futuro vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některý z pozemků, který se má stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně podle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona). K tomuto lze připomenout § 1 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, podle kterého je koridorem plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy.

Napadené opatření obecné povahy vymezuje (mimo jiné) koridor – komunikační propojení ulic Š. a L. a zároveň je tato změna zařazena do veřejně prospěšných staveb. Soud uvádí, že v daném případě samotné vymezení předmětného koridoru (Š. a L.) a jejího základního využití pro zlepšení dopravy v místě a též uložení potřebných podzemních sítí veřejné technické infrastruktury nemůže prozatím nic změnit na právních účincích pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení, které se taktéž týká části dotčených pozemků. Pokud tedy navrhovatel v souladu s tímto rozhodnutím dotčené pozemky podle svého uvážení užívá, bude tak oprávněn činit i nadále, ledaže bude na základě platného územního plánu (ve znění napadeného opatření obecné povahy), v souladu s § 94 odst. 3 stavebního zákona případně toto územní rozhodnutí a stavební povolení zrušeno a případně vydáno nové územní rozhodnutí, kterým bude na určitém pozemku umístěna veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury. Navrhovatelem učiněný odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, je tedy nepřiléhavý, neboť neobstojí vedle výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65.

37. Navrhovatel dále argumentuje tím, že změna funkčního využití pozemku parc. č. X a části pozemku parc. č. X představuje vážné ohrožení jeho majetku, neboť tato změna umožňuje vyvlastnění. Tento závěr navrhovatele shledal soud sice správným, avšak poněkud předčasným. To, zda v tomto konkrétním případě budou naplněny podmínky pro vyvlastnění dotčených pozemků navrhovatele, bude případně zjišťováno až ve vyvlastňovacím řízení [viz § 15 a násl. zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů], jehož účastníkem nepochybně bude i navrhovatel. Navrhovatel tedy bude mít možnost ve vyvlastňovacím řízení své zájmy hájit. V této souvislosti je nutno opětovně uvést, že odpůrce bude moci svůj záměr (propojení ulic L. a Š.) případně realizovat až na základě příslušných správních rozhodnutí, tedy v první řadě rozhodnutí o umístění stavby, o němž bude rozhodovat obecný stavební úřad [§ 6 odst. 3 písm. a) stavebního zákona], a dále na základě stavebního povolení, o němž bude rozhodovat taktéž obecný stavební úřad. Účastníkem těchto správních řízení bude i navrhovatel, neboť v jeho vlastnictví jsou i bezprostředně sousední pozemky (ve vztahu k dotčeným pozemkům parc. č. X a parc. č. X), na kterých má být stavba umístěna [§ 85 odst. 2 písm. a) a b) a § 109 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona]. Navrhovatel tedy bude mít možnost hájit v těchto řízeních své zájmy a zcela legitimně požadovat, aby do jeho vlastnického práva bylo zasaženo co nejšetrněji. Jinak ovšem platí, že územní plán může vymezit plochy a koridory, u nichž je možné přistoupit k vyvlastnění. V takovém kroku bez dalšího nelze spatřovat nezákonnost.
38. Soud se dále zabýval přezkumem obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, neboť platí, že veškerá omezení vlastnických práv plynoucí z územního plánu musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším z možných způsobů, který ještě vede k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Soud ze spisového materiálu (z výpisu z katastru nemovitostí) zjistil, že dotčený pozemek parc. č. X má tvar čtyřúhelníku, který je z větší části obdélníkového charakteru, přičemž na

severovýchodní straně je zkosený, přičemž tak plynule navazuje na pozemek využívaný za stávajícího stavu pro komunikační (dopravní) účely (ulice L.). Ze severovýchodní strany na uvedený pozemek přiléhá pozemek parc. č. X, přičemž z jihozápadní strany tento pozemek plynule navazuje na pozemek využívaný za stávajícího stavu pro komunikační (dopravní) účely (ulice Š.). Z umístění a tvaru dotčených pozemků je zřejmé, že dotčené pozemky navazují na stávající komunikace (L. a Š.), čímž vytváří prakticky přímé spojení obou ulic. Odpůrce si v rámci přípravy opatření obecné povahy vytkl za cíl zajistit dopravní spojení mezi ulicemi L. a Š., čímž by došlo ke zkrácení a přímému propojení jednotlivých částí obce a posílení pěších vazeb v celém řešeném území a v navazujících lokalitách. Mimo to odpůrce považuje dané spojení za vhodné, neboť propojení uvedených ulic povede ke zlepšení dopravní obslužnosti blízkého tenisového areálu. Spojením daných ulic také dojde k vytvoření podmínek pro zajištění obsluhy a opravy technické infrastruktury (vodovod, kanalizace a veřejné osvětlení) dané lokality. Lze tak konstatovat, že navrhované řešení propojení ulic L. a Š. přes dotčené pozemky navrhovatele popsané cíle nepochybně naplní. Vybudování místních komunikací v dané lokalitě skutečně bylo obsahem již dříve přijatého ÚPnSÚ.

39. Soud v otázce proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73, který uvádí, že v případě územního plánování jde vždy „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 popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ Z výše uvedených právních závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soud je oprávněn toliko zhodnotit, zda odpůrce při plánování propojení stávajících komunikací nevybočil ze stanovených mantinelů územního plánování, přičemž důvodem pro zrušení části územního plánu by byl pouze zjevný exces. O takový zjevný exces by se jednalo kupříkladu tehdy, pokud by naplánovaná komunikace vedoucí přes pozemky navrhovatele byla zcela nezdůvodnitelná cíli a úkoly územního plánování, resp. veřejným zájmem na harmonickém využití území a jeho udržitelném rozvoji. Nejvyšší správní soud judikuje, že posílení veřejné dopravní infrastruktury sleduje cíle a úkoly územního plánování. V posuzovaném případě vybudování komunikační sítě, která s sebou přinese posílení dopravní infrastruktury, nelze samo o sobě hodnotit jako nelegitimní cíl v

procesu územního plánování. Územní plánování naopak ve všech svých stupních je povoláno mj. k řešení technické a dopravní infrastruktury řešeného území, jakož i k řešení, regulování a využití území z hlediska jeho společensky nejefektivnějšího urbanistického rozvoje. Pokud se jedná o zpochybnění dodržení dalších požadavků zásady minimalizace a subsidiarity zamýšleného zásahu, ani v tomto bodě navrhovatel nelze přisvědčit. Z polohy dotčených pozemků navrhovatele je zřejmé, že tyto pozemky přerušují zřetelnou komunikační linii a zapadají do optického propojení ulic L. a Š. tvarově i velikostně. Zamýšlený zásah se z tohoto pohledu nejeví ani nelogickým ani absurdním – spíše naopak, předmětné řešení se samo nabízí. Soud tak na základě výše uvedeného uzavírá, že neshledal nic, co by nasvědčovalo tomu, že by vymezení koridoru a veřejně prospěšné stavby (propojení ulic L. a Š.) bylo výsledkem libovůle správního orgánu.

40. V návaznosti na výše uvedené je nutno se vypořádat s námitkou navrhovatele, že navrhované propojení ulic L. a Š. je nadbytečné, neboť k propojení ulice S. a ulice N. K. již došlo skrze nově vybudovaný chodník pro pěší s lávkou (přes Ž. p.). Díky tomuto propojení již propojení ulic L. a Š. není potřebné. Soud přisvědčuje tomu, že předmětný chodník s lávkou skutečně propojuje stejnou lokalitu, neboť tento chodník s místem propojení ulic L. a Š. je vzdálen jen přibližně 200 m, tudíž může částečně plnit i stejné funkce jako propojení ulic L. a Š.. Podle názoru soudu však tento chodník, který jak sám navrhovatel uvádí, je určen pouze pro pěší, popřípadě pro cyklisty, nemůže zcela nahradit propojení ulic L. a Š.. Navrhované propojení má být určeno též pro motorovou dopravu. Soud také na tomto místě konstatuje, že navrhovatel si ve svých vyjádřeních odporuje. Navrhovatel nejprve tvrdí, že dopravní řešení v dané lokalitě je bezchybné a není potřeba žádné změny (v návaznosti na uvedený chodník s lávkou). Na jiném místě však vypočítává jiné možnosti propojení dané lokality tak, aby nedošlo k zásahu do jeho vlastnického práva a zároveň, aby byla zlepšena dopravní situace v místě. I navrhovatel tedy připouští, že zlepšit dopravní situaci v místě je třeba. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že propojení ulic L. a Š. má také řešit automobilovou zátěž dané lokality, kterou vyvolává přilehlý tenisový areál. V tomto ohledu je propojení ulic L. a Š. také v zájmu samotného navrhovatele, neboť tak dojde ke zvýšení komfortu zákazníků tenisového areálu. Řešit dopravní situace v dotčeném místě je však primární povinností odpůrce. Odpůrce se rozhodl nárazové přetěžování jediné příjezdové komunikace k tenisovému areálu vyřešit tím, že dojde k propojení ulic L. a Š.. Ani v tomto světle se tedy nejeví opatření obecné povahy nelogickým ani absurdním. Soudu přísluší provést celý test proporcionality, v rámci něj však vyřadí jen z pohledu toho kterého kroku zcela nepatřičná řešení. Soud může toliko korigovat zjevné excesy, přičemž o exces se v posuzovaném případě nejedná.
41. Soud tedy shrnuje, že opatření obecné povahy není v rozporu s hmotněprávními předpisy, přičemž soud neshledal ani porušení zásady proporcionality spočívající v neúměrném zásahu do vlastnického práva navrhovatele.
42. Soud neprovedl navrhovatelem navržené důkazy, a to přijatým opatřením obecné povahy, protože jím se důkaz neprování, ale je podkladem pro rozhodnutí soudu; vyjádřením odpůrce z 10. 3. 2010, které navrhovatel nepřiložil, a to pro nadbytečnost, neboť soud konstatoval výsledné územní rozhodnutí a stavební povolení; příslušnými

spisy stavebního úřadu, v nichž byla rozhodnutí a vyjádření vydána, protože si soud vystačil s konstatováním obsahu jednotlivých (pro věc významných) rozhodnutí, aniž by nutně musel do spisů stavebního či jiného úřadu nahlížet; urbanistickou studií, protože soud již konstatoval příslušné územní rozhodnutí a seznamování s urbanistickou studií považuje za nadbytečné; stavebním povolením ze 13. 4. 1977, protože to bylo vydáno ještě před přijetím ÚPnSÚ; ani fotografiemi z let 2001 - 2006, protože ty se vztahují k období před přijetím napadeného opatření obecné povahy; ani dalšími fotografiemi, které se vztahují k exekučnímu řízení; z důvodu nadbytečnosti pak soud neprovedl ani důkaz rozhodnutími o deklaraci a nedeklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Z návrhů učiněných odpůrcem neprovedl soud důkaz zadáním změny č. X ÚPnSÚ, změnou č. X, ani kopií zápisu č. 8/2017, neboť jde o listiny, které tvoří součást správního spisu, z něhož soud při svém rozhodování vychází; znaleckým posudkem o odhadu obvyklé ceny pozemků navrhovatele, protože pro soud je závazný skutkový stav v době přijetí napadeného opatření obecné povahy a znalecký posudek byl zpracován až dne 3. 1. 2019; konečně soud neprovedl ani důkaz rozhodnutím o nařízení předběžného opatření, protože následně došlo k jeho zrušení. K tomu soud jen dodává, že skutečnosti podstatné pro posouzení věci byly dostatečně prokázány správním spisem odpůrkyně vedeným k předmětnému opatření obecné povahy.

43. Nedostatek plné moci zástupce navrhovatele soud neshledal. Ze skutečnosti, že v plné moci je uvedeno oprávnění podat návrh na zrušení části opatření obecné povahy, nelze dovodit, že by zástupce navrhovatele nebyl oprávněn zastupovat v řízení, jehož předmětem je zrušení celého opatření obecné povahy. Je totiž myslitelné, že zástupce navrhovatele po udělení plné moci při sepisování návrhu (původně na zrušení části opatření obecné povahy) dospěl k závěru, že mohou být dány důvody pro zrušení opatření obecné povahy jako celku. To jistě nevyžaduje udělení nové plné moci. Pokud tedy zástupce navrhovatele navrhl zrušit celé opatření obecné povahy, nebyl tím překročen rozsah plné moci, neboť věc jako taková se nezměnila (stále jde o ochranu vlastnického práva navrhovatele v podobě podání návrhu na zrušení změny č. X ÚPnSÚ). Z plné moci nepochybně plyne oprávnění zástupce zastupovat navrhovatele ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž není významné, že byl zvolen rozšiřující petit.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování opatření obecné povahy, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námitky, zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy v plném rozsahu, tj. ve vztahu jak k primárnímu, tak i k eventuelnímu petitu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Odpůrce byl ve věci zcela procesně úspěšný, proto má právo na náhradu nákladů řízení v plném rozsahu. Při rozhodování o nákladech řízení soud zohlednil, že odpůrce je relativně malou obcí (město) bez rozšířené působnosti, což znamená, že odpůrce nemá působnost při pořizování územního plánu [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Z tohoto důvodu nelze u odpůrce předpokládat odpovídající odborné personální

vybavení pro obhajobu napadeného opatření obecné povahy v soudním řízení. Soud tak má náklady, které odpůrce vynaložil na zastoupení advokátem, za účelně vynaložené.

46. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení odpůrce tvoří odměna advokáta, za 4 úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu, a to převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a dupliky (namísto nahlížení do spisu) a účast při jednání soudu. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], výše odměny tak je celkem 12 400 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci odpůrce rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 1 200 Kč. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem DPH, je součástí nákladů odpůrce i náhrada daně z přidané hodnoty, kterou je zástupce odpůrce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z částky 13 600 Kč, tedy 2 856 Kč. Náklady odpůrce tak celkem činí 16 456 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.), a to k rukám zástupce odpůrce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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). Připadne-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 jej 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 28. března 2019

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu