



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatelky: **R. Ch.**, zastoupené Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Město Říčany**, Masarykovo náměstí 53/40, Říčany, o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy, územního plánu sídelního útvaru Říčany schváleného usnesením Zastupitelstva města Říčany ze dne 24. 6. 1998 a změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany schválené usnesením Zastupitelstva města Říčany č. 06-09-007, ze dne 18. 10. 2006, vyhlášeného obecně závaznou vyhláškou č. 5/2006,

t a k t o :

- I. Návrh s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem na zrušení částí opatření obecné povahy napadla navrhovatelka v záhlaví uvedený územní plán sídelního útvaru Říčany a jeho změnu č. 2. Ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že je vlastníkem pozemku parc. č. 1413/3 v k. ú. Říčany u Prahy, obec Říčany, zapsaném na listu vlastnictví č. 4512 v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrálního pracoviště Praha - východ. Uvedený pozemek se podle územního plánu města Říčany nachází v zóně čistě obytné určené pro výstavbu rodinných domů. Pozemek je dosud nezastavěný, navrhovatelka má v úmyslu zde rodinný dům postavit, případně tento pozemek hodící se k výstavbě rodinného domu prodat. Skutečnost, že se pozemek nachází v zóně čistě obytné, potvrdil k dotazu navrhovatelky Městský úřad Říčany dopisem ze dne 22. 4. 2002.

Územním plánem z roku 1998 byla přes pozemek navrhovatelky naplánována komunikace propojující ulice Tábořská, Dukelská a 5. května jako veřejně prospěšná stavba. V textu zásad regulace území vyhlášky města Říčany o závazných částech územního plánu je v kapitole Veřejně prospěšné stavby uvedeno pouze „silniční soustava obslužných komunikací rozvojových prostorů“ bez bližší specifikace. Dne 7. 10. 2002 se konalo jednání o plánovaném propojení komunikací 5. května - Šumavská - Dukelská - Tábořská. Na proběhlé jednání navrhovatelka reagovala dopisem ze dne 14. 10. 2002, kde uvedla, že navrhované propojení komunikací je nelogické, zbytečné, nevychází z potřeb místních obyvatel a znehodnotí poslední stavební parcely v dané oblasti. V dopisu ze dne 15. 12. 2002 navrhla změnu územního plánu. Předpokládané propojení ulic opětovně označila za neekonomické, nelogické, zbytečné a nevycházející z potřeb místních obyvatel. Navrhla, aby se do územního plánu zaneslo přirozené propojení ulic Tábořské, Šumavské a Dukelské, které bude odpovídat skutečným potřebám obyvatelstva. Požadavek navrhovatelky byl v rámci projednávání změny územního plánu veden jako podnět 2/295. Změnou územního plánu došlo ke změně tvaru komunikace oproti územnímu plánu z roku 1998. Nicméně přes nesouhlas navrhovatelky byla komunikace naplánována v takové podobě, jakou město Říčany prosazovalo již při jednání v roce 2002. Podle tohoto řešení zabírá komunikace ještě více z pozemku navrhovatelky než podle původního plánu z roku 1998. Obě uvedená opatření obecné povahy zasahují do vlastnických práv navrhovatelky, neboť na její pozemek situují veřejně prospěšnou stavbu, na jejímž umístění a realizaci není veřejný zájem. Z důvodu naplánované komunikace je k zástavbě využitelná pouze část pozemku, navrhovatelka nemůže s pozemkem ani volně nakládat z důvodu předkupního práva města Říčany podle ust. § 101 zákona č. 183/2006 Sb. Hodnota pozemku je navíc naplánovanou komunikací bezpochyby snížena.

Komunikační systém naplánovaný přes pozemek navrhovatelky jak původním územním plánem z roku 1998 tak i změnou územního plánu nemá své opodstatnění z následujících důvodů:

Ke všem pozemkům a stavbám v dané lokalitě byl a je zajištěn přístup i bez komunikačního systému vedoucího přes pozemek navrhovatelky. V dané lokalitě je naprosto dostatečné propojení ulic Dukelské a Šumavské přes pozemek parc. č. 1412 k. ú. Říčany u Prahy, který je ve vlastnictví města Říčany ode dne 19. 5. 2006. Naplánované propojení ulic Dukelské a Tábořské přes pozemek navrhovatelky sice může být pro některé okolní vlastníky pohodlnějším způsobem, jak se dostat ke své nemovitosti, toto propojení však není nezbytně nutné. Z ulice Tábořská se lze dostat na ulici Dukelskou i přes již existující ulice Terronskou a Legii. Není možné zasáhnout do vlastnického práva navrhovatelky takovýmto nepřiměřeným způsobem jenom kvůli pohodlí sousedních vlastníků.

Podle změny územního plánu je veřejně prospěšnou stavbou pouze dopravní infrastruktura nezbytná pro rozvoj zástavby, o tuto se však zde nejedná. Daná lokalita je již z velké části zastavěná a ke všem pozemkům, ať už zastavěným nebo dosud nezastavěným, je zajištěn dostatečný přístup po stávajících komunikacích. Podle navrhovatelky není nutné vést komunikační systém skrz její pozemek a tím jej nevhodně rozpůlit. V nezbytném případě měl být komunikační systém veden podél hranice pozemku navrhovatelky tak, aby zkrácení v jejím vlastnickém právu bylo co nejmenší, případně aby

bylo rozloženo na rovnoměrně na všechny vlastníky. Předmětný komunikační systém je situován do zóny čistě obytné, kde se běžně budují pouze účelové komunikace o šířce maximálně 4-6 m, slepé či jednosměrné ulice a snižuje se průjezdní rychlost na 30 km/hod. Naplánovaný komunikační systém však tyto parametry dalece překračuje.

Zásah učiněný změnou územního plánu vůbec nezohledňuje oprávněný zájem navrhovatelky, ačkoliv odpůrci byl znám její nesouhlas s připravovanou změnou územního plánu, jakož i její zájem na předmětném pozemku stavět. Ze změny územního plánu je zřejmé, že se odpůrce nikterak nepokusil navrhnout takové řešení, které by zasáhlo do vlastnických práv navrhovatelky pouze v nezbytném rozsahu. Došlo tak k porušení ust. § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle ust. § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, byl správní orgán povinen chránit práva a zájmy občanů. Odpůrce však v územním plánu z roku 1998 v části týkající se komunikace vedoucí přes pozemek navrhovatelky této povinnosti nedostál.

Navrhovatelka má za to, že komunikační systém naplánovaný přes pozemek navrhovatelky jak původním územním plánem z roku 1998 tak i změnou územního plánu není v souladu s potřebami rozvoje území. Na jeho realizaci není zájem, který by překračoval míru pouhé pohodlnosti osob projíždějících danou lokalitou. Došlo tak k porušení ust. § 17 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Z obsahu územního plánu z roku 1998 je zjevné, že rozvojové tendence území byly předimenzovány a stávající stav nebyl vyhodnocen správně, jestliže k realizaci komunikace přes pozemek navrhovatelky v podobě původního územního plánu za celých 8 let jeho platnosti nedošlo. Z obsahu změny územního plánu vyplývá, že průzkumy a rozbory podle ust. § 8 a 10 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, byly v lokalitě pozemku navrhovatelky provedeny zcela nedostatečně. Nebyl vůbec zohledněn zájem navrhovatelky stavět na pozemku rodinný dům. Změna územního plánu střet zájmů založený územním plánem z roku 1998 ještě více prohloubila. Nedochází zde však ke střetu vlastnického práva navrhovatelky s veřejným zájmem na průjezdnosti lokality nýbrž s pohodlím osob projíždějících lokalitou. Změnou územního plánu nebylo naplněno ust. § 10 vyhlášky č. 135/2001 Sb.

Navrhovatelka tedy nesouhlasí s realizací naplánovaného komunikačního systému přes svůj pozemek. Pokud by odpůrce chtěl přistoupit k realizaci komunikace, muselo by dojít k vyvlastnění jejího pozemku, jehož podmínkou je mimo jiné prokázání veřejného zájmu. Ten však zde není dán. I kdyby se teoreticky uskutečnilo vyvlastnění pozemku, musel by být vyvlastněn jako celek, neboť zbylé části pozemku budou takové výměry a tvaru, že je nebude možno vůbec užívat, resp. jen s nepřiměřenými obtížemi a ve zcela omezeném rozsahu. Vyvlastněním celého pozemku však neúměrně vzrostou náklady odpůrce na předmětný zbytečný komunikační systém, což bude v rozporu s ust. § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Navrhovatelka dále poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, podle něhož *„správní soud (jehož úkol spočívá v ochraně základních práv a svobod, které jsou pod ochranou soudní moci) je oprávněn posoudit, zda mezi*

navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitostí neexistuje i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území obce. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území pak musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými právy navzájem“. Dále dle názoru soudu pak *"právní úprava „jednoduchého práva“ aplikovaná v procesu předcházejícím přijetí územního plánu, je v rozporu s normou práva ústavního (čl. 11 odst. 4 Listiny), neboť fakticky zakládá nerovnost některých vlastníků ve výkonu jejich práv (čl. 11 odst. 1 Listiny); jde přitom o případ tzv. „opomenutí (mlčení) zákonodárce, kdy jeho pochybení nespočívá v tom, že zákon obsahuje protiústavní ustanovení. V zákoně naopak něco chybí, neboť nepamatuje na situace, které by měly být podrobeny stejné právní regulaci“.* Navrhovatelka má za to, že i v jejím případě stejně ve věci výše uvedené došlo k nucenému omezení vlastnického práva bez poskytnutí náhrady. Obě napadená opatření obecné povahy jsou tak v rozporu s Listinou základních práv a svobod. S ohledem na výše uvedené navrhovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil ke dni vyhlášení rozsudku územní plán sídelního útvaru Říčany schválený usnesením Zastupitelstva města Říčany ze dne 24. 6. 1998 v části veřejně prospěšné stavby komunikace propojující ulice Tábořská, Dukelská a 5. května, a změnu č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany schválenou usnesením Zastupitelstva města Říčany č. 06-09-007, ze dne 18. 10. 2006, v části změny č. 2/348.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 10. 4. 2009 navrhl zamítnutí návrhu. Uvedl, že napadená část změny č. 2 územního plánu je logická, vychází z potřeb místních obyvatel a je ve veřejném zájmu. Řízení ve věci změny územního plánu bylo zákonné, byly splněny všechny požadavky stanovené právními předpisy. Není zde nepoměr mezi veřejných zájmem spočívajícím v optimálním využití území a ústavou chráněným soukromým zájmem navrhovatelky. Zásah do vlastnického práva tedy nevybočuje nad nezbytnou míru prosazení veřejného zájmu.

Pozemek č. 1412 byl skutečně dotčen změnou č. 2 územního plánu, a to z důvodů záměru propojení komunikací 5. května - Dukelská - Tábořská - Šumavská v Říčanech u Prahy. Z výpisu z katastrální mapy předloženého odpůrcem a kopie ortofotomapy daného území předložené navrhovatelkou je zřejmá logičnost požadavku zařadit komunikaci na pozemku navrhovatelky do kategorie veřejně prospěšných staveb a zajistit obslužnost daného území změnou územního plánu. Jak vyplývá z předložených materiálů, průjezd přes pozemek navrhovatelky je v daném případě jediným možným řešením. Pozemek č. 1413/3 v k. ú. Říčany u Prahy je klíčovým spojovacím místem mezi přístupovými komunikacemi č. 1403/22 a č. 1410/8. Z ortofotomapy je zřejmé, že přes uvedený pozemek vedou fakticky dvě přístupové komunikace. Odpůrce navíc zvolil co možná nejšetrnější variantu umístění veřejné komunikace s důrazem na vhodné rozdělení pozemkové parcely. Není pravdou, že odpůrce po dobu osmi let od účinnosti předchozí změny územního plánu nic nekonal. V mezidobí nabídl všem dotčeným účastníkům buď výměnu pozemků nebo jejich výkup. Sousední pozemek č. 1412 byl od vlastníka vykoupěn za stejným účelem, tj. vytvoření obslužnosti daného území. Navrhovatelka však veškeré návrhy odmítla. Odpůrce poukázal na časovou nepřiměřenost, jestliže se navrhovatelka domáhá zrušení územního plánu více než 40 měsíců po účinnosti uvedené změny. Dále uvedl, že s ohledem na úkony, které již v dané záležitosti učinil, by mu vznikla majetková újma mnohonásobně vyšší než hodnota realizace vlastnického práva navrhovatelky.

Odpůrce má za to, že v daném případě nebyl z hlediska současné judikatury překročen rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými právy. Navrhovatelka nespecifikovala obsah a nevyčíslila zkrácení svého vlastnického práva, není tudíž patrna pekuniární hodnota zkrácení vlastnického práva. Odpůrce hodlá postupovat v souladu se zákonem a pozemek navrhovatelky v nezbytném rozsahu za náhradu a ve veřejném zájmu vyvlastnit.

Účastníci řízení následně podali další vyjádření a repliky, kde již žádné podstatné skutečnosti či argumenty pro posouzení věci nebyly obsaženy.

Ve sdělení ze dne 20. 8. 2009 se pak navrhovatelka vyjádřila k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Uvedla, že napadená část změny územního plánu ani původního územního plánu nesplňuje zde vysvětlené zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Zamýšlený cíl, tj. zajištění dopravní obslužnosti všech nemovitostí v dané lokalitě, byl již před přijetím původního územního plánu splněn, tato situace se nezměnila ani při přijímání napadené změny územního plánu. Naplánovaný komunikační systém tudíž musí sledovat jiné cíle, které mají šikanózní charakter, nejsou tedy zákonné a nemohou požívat ochrany. Navrhovatelka se domnívá, že jde o uspokojení privátních zájmů určitých osob, které mají možnost své zájmy prostřednictvím zastupitelstva města navrhnout a prosadit.

Naplánovaný komunikační systém neodpovídá nezbytně nutné míře, je pouhou libovůlí, neboť zde není jakákoli potřeba, která by jej skutečně vyžadovala. Naplánovaná komunikace je nepotřebně a (na daný typ lokality) nezvykle široká. Naplánovaný komunikační systém má navíc diskriminační charakter, neboť zasahuje výlučně do vlastnického práva navrhovatelky, ačkoli by mohl být veden po hranici sousedících pozemků tak, aby omezení vlastnického práva bylo rovnoměrně rozděleno mezi všechny vlastníky nemovitostí v dané lokalitě. Vzhledem k tomu, že nebyla dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu, jsou původní územní plán i jeho změna v napadené části nezákonné a měly by být v této části zrušeny. Není tudíž nutné zkoumat, zda zásah do vlastnického práva navrhovatelky přesáhl spravedlivou míru.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy – změnu č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany v rozsahu uplatněných námitek a po posouzení věci dospěl k závěru, že návrh není důvodný. Mezi účastníky v zásadě nebyl sporný skutkový stav (až na rozdílnou interpretaci existence komunikace přes pozemek navrhovatelky), Nejvyšší správní soud proto provádí pouze jeho stručnou rekapitulaci.

Dne 7. 10. 2002 se konalo na Městském úřadu v Říčanech jednání o plánovaném propojení komunikací 5. května - Šumavská - Dukelská – Tábořská. V návrhu na změnu územního plánu ze dne 15. 12. 2002 navrhovatelka žádala, aby byla účelová komunikace přirozeným propojením ulic Tábořské, Šumavské a Dukelské. Pozemky tří dotčených vlastníků podle jejího návrhu nejsou zastavěny, čtvrtý vlastník pan D. nabídl městu Říčany pozemek k odkupu.

V odpovědi na tento návrh ze dne 1. 11. 2002 odpůrce uvedl, že vzhledem k tomu, že prodloužení ulice Tábořské pozemek navrhovatelky č. 1413/3 skutečně púlí,

je ochoten o vniklé situaci nadále jednat. Navrhovatelce předložil další alternativy řešení, které vycházely z předpokladu dohody s panem D., vykoupení jeho pozemku č. 1412 městem Říčany a následné výměny části tohoto pozemku za část pozemku navrhovatelky. K problematice technického řešení komunikací odpůrce uvedl, že dopravní zatížení lze omezit dopravním značením a omezeními. Přímé propojení ulic Tábořská a Šumavská nepovažuje za vhodné právě z hlediska požadavku omezení provozu.

Ze zápisu č. 4 z mimořádného zasedání Zastupitelstva města Říčany konaného dne 31. 5. 2005, Nejvyšší správní soud zjistil, že Město Říčany pořídilo podle ust. § 13 zákona č. 50/1976 Sb. na základě usnesení Zastupitelstva města Říčany č. 5/03-7/1 ze dne 4. 6. 2003 návrh zadání změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany, který byl oznámen veřejnou vyhláškou a vystaven u pořizovatele od 9. 8. 2004 do 9. 9. 2004. Veřejné projednání návrhu zadání se konalo dne 18. 8. 2004. Pořizovatel zaslal návrh zadání změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany dotčeným orgánům státní správy, organizacím a sousedním orgánům územního plánování dne 1. 8. 2004. Zastupitelé města Říčany projednali vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů státní správy, požadavků organizací a podnětů sousedních orgánů územního plánování na své pracovní schůzi dne 1. 12. 2004. Stanoviska dotčených orgánů státní správy byla respektována. Ostatní požadavky byly v podstatě respektovány, protože měly svá opodstatnění.

Návrh zadání změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany byl podle ust. § 20 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb. dne 14. 1. 2005 předán k projednání nadřízenému orgánu územního plánování Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení, který zaslal dne 11. 2. 2005 své stanovisko s návrhem k předložení zastupitelstvu města Říčany ke schválení.

Záměrem porřízení změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany bylo napravit některé nepřesnosti platného územního plánu, zpřesnit obecně závaznou vyhlášku k územnímu plánu a zejména zařadit stavbu pražského silničního okruhu R1 do veřejně prospěšných staveb.

Návrh změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany byl schválen Zastupitelstvem města Říčany dne 18. 10. 2006, stanovisko nadřízeného orgánu Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení, bylo vydáno dne 13. 10. 2006.

Z obecně závazné vyhlášky Města Říčany č. 5/2006, kterou byla vyhlášena závazná část změny č. 2 územního sídelního útvaru Říčany schválená dne 18. 10. 2006, Nejvyšší správní soud zjistil, že v čl. 3 „Funkční určení ploch a regulativy urbanistické koncepce“ bylo pod číslem změny 2/348, katastrální území Říčany určeno plocha jako PZ – parky a parkově upravené plochy, a OC – čisté bydlení s tím, že koeficient zastavěné plochy: maximální procentuelní zastavění pozemku objektem 25 %. V čl. 6 „Vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby“ bylo pod dílčí situací A8, částí území 2, č. změny 2/348, uvedeno funkční využití KS – komunikační systém a poznamenáno, že se jedná o komunikační propojení do Šumavské.

Před posouzením důvodnosti návrhu Nejvyšší správní soud zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního, existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace návrhu, vše v souladu s ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V projednávané věci je předmětem řízení opatření obecné povahy a rovněž závěrečný návrh je v souladu s podmínkami stanovenými soudním řádem správním. Co se týče aktivní procesní legitimace, ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V daném případě bylo nepochybně zjištěno, že navrhovatelka je vlastníkem pozemku parc. č. 1413/3 v k. ú. Říčany u Prahy, a dále že tento pozemek byl regulován územním plánem i jeho změnou č. 2. Navrhovatelka je tak oběma napadenými opatřeními obecné povahy přímo dotčena ve smyslu ust. § 22 odst. 4 stavebního zákona, její aktivní procesní legitimace je tudíž nesporná. Nejvyšší správní soud proto z hlediska zákonem stanovených podmínek řízení neshledal důvod, pro který by návrh neměl být připuštěn k meritornímu projednání.

V otázce meritorního přezkumu vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového „algoritmu“, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Dle citovaného rozsudku algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V případě prvních tří kroků uvedeného algoritmu navrhovatelka žádné výhrady nevznesla. Nejvyšší správní soud tedy pouze poznamenává, že Zastupitelstvo města Říčany bylo na základě ust. § 12 a § 13 stavebního zákona a ust. § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, ve znění účinném do 31. 12. 2006, nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu sídelního útvaru Říčany, věcná působnost je pak založena ustanovením § 10 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatelka nepochybnila, že opatření obecné povahy byla vydána zákonem stanoveným postupem či že by došlo k porušení jejích procesních práv, ani Nejvyšší správní soud takové vady neshledal.

Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení čtvrtého bodu algoritmu, tedy posouzení napadené opatření obecné povahy z hlediska souladu územního plánu s hmotným právem. Nejvyšší správní soud považoval předně za nutné vymezit, do jaké míry je oprávněn přezkoumat opatření obecné povahy, a zhodnotit, zda opatření obecné povahy sleduje veřejný zájem a zda tedy není projevem libovůle. Nejvyšší správní soud se již k této otázce vyjádřil například ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde uvedl, 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 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.“

Podle ust. § 1 stavebního zákona, které vymezuje cíle územního plánování, řeší územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší.

Z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud byl v projednávaném případě oprávněn pouze zhodnotit, zda odpůrce při plánování propojení stávajících komunikací nevybočil ze zde stanovených mantinelů územního plánování, přičemž důvodem pro zrušení předmětné části změny územního plánu by byl pouze zjevný exces, tedy případ kdy by naplánovaná komunikace vedoucí přes pozemek navrhovatelky byla zcela nezduvoditelná cílem územního plánování, resp. veřejným zájmem na harmonickém využití území a jeho udržitelném rozvoji.

Při posouzení otázky, zda přijaté řešení v daný okamžik a za daných podmínek sledovalo tyto cíle územního plánování, Nejvyšší správní soud konstatoval, že posílení veřejné dopravní infrastruktury jim nepochybně odpovídalo, v posuzovaném záměru nelze spatřovat nic, co by bylo v rozporu se zájmy obyvatel územního celku či mohlo jakkoli negativně ovlivnit rozvoj této lokality. Nejvyšší správní soud zde podotýká, že při posouzení potřeby zajištění lepší dopravní obslužnosti nemá zásadní význam aktuální zástavba dané lokality rodinnými domy, neboť se jedná o koncepční otázku rozvoje území.

Nejvyšší správní soud konečně přezkoumal obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska proporcionality. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 4. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009 – 94, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, v této souvislosti konstatoval, že zásahy do vlastnického práva 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.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem odpůrce, že pozemek navrhovatelky je pro propojení komunikací Tábořská, Dukelská a Šumavská klíčový. Kloní se proto k závěru, že naplánovaná komunikace je jejich efektivním propojením, její umístění

současně sleduje i co nejvhodnější rozdělení pozemku navrhovatelky. Nelze tedy konstatovat, že by přijaté řešení bylo sledovanému cíli neúměrné, či že by představovalo nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky.

Ani v tomto bodě tedy Nejvyšší správní soud žádné pochybení odpůrce neshledal.

Navrhovatelka dále namítla, že v jejím případě došlo k nucenému omezení vlastnického práva bez poskytnutí náhrady, přičemž poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, www.nssoud.cz, jímž byla zrušena napadená část územního plánu z důvodu přímého rozporu nastoleného právního stavu s čl. 11 odst. 4 Listiny, ve smyslu nuceného omezení vlastnického práva navrhovatelky bez poskytnutí náhrady.

Otázkou, zda je v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části rozhodnou skutečností, jestli byla nebo bude při změně funkčního využití pozemku bez souhlasu vlastníka tomuto poskytnuta náhrada, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 4. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009 – 94, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Dospěl k závěru, že v některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu. V takovém případě je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. V samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se však taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Při splnění výše uvedených podmínek tedy nelze zrušit územní plán proto, že zásah do práv nebyl spojen s náhradou, neboť pro přiznání takové náhrady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace není zákonný podklad.

Z uvedeného tedy vyplývá, že názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, www.nssoud.cz, o který navrhovatelka svoji argumentaci opírala, byl popřen výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Právní názor vyslovený rozšířeným senátem je Nejvyšší správní soud povinen respektovat i v nyní projednávané věci. Námitku navrhovatelky vůči neposkytnutí náhrady za omezení jejího vlastnického práva tudíž posoudil jako neopodstatněnou.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že časová nepřiměřenost návrhu, na kterou odpůrce poukázal, není překážkou řízení ve věci. Soudní řád správní ani jiný právní předpis nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Takovou lhůtu v neprospěch navrhovatele proto nemůže stanovit ani soudní judikatura.

Nejvyšší správní soud tedy posoudil námitky směřující vůči změně č. 2 územního plánu jako nedůvodné. Co se týče územního plánu sídelního útvaru Říčany schváleného usnesením Zastupitelstva města Říčany ze dne 24. 6. 1998, Nejvyšší správní soud poznamenává, že lze mít pochybnosti o tom, zda lze na tento územní plán pohlížet jako na opatření obecné povahy, neboť byl přijat ještě v době, kdy tento institut nebyl vůbec upraven v českém právním řádu. V projednávané věci je však podstatné, že nebyl dán důvod se námitkami vůči územnímu plánu zabývat. Návrh na zrušení jeho části je totiž nutno chápat jako akcesorický pro případ, kdy by byla zrušena jeho změna č. 2, v níž je obsaženo nové řešení komunikačního systému, které navrhovatelka napadla. Tak se však v daném případě nestalo, napadená část územního plánu schváleného dne 24. 6. 1998 tudíž nenabyla znovu účinnosti.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavřel, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy není důvodný. V souladu s ustanovením § 101d odst. 2, větou druhou s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

Výrok o náhradě nákladů tohoto řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle kterého nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

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

V Brně dne 9. prosince 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu