



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelů: **a) doc. Ing. J. D., CSc., b) Ing. V. S.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2 - Vinohrady, proti odpůrci: **Obec Průhonice**, se sídlem Květnové nám. 73, Průhonice, zastoupeného JUDr. Jiřím Brožem, CSc., advokátem, se sídlem Dykova 17, Praha 10, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu sídelního útvaru Průhonice, jehož závazná část byla vyhlášena vyhláškou obce Průhonice č. 3/2006, v části týkající se pozemku p. č. 236/11 k. ú. Hole u Průhonic a části pozemku p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic (v jeho užším, delším úseku, ohraničeném ulicemi „Pomněnková“ a „V Jezírku“),

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelé se svým návrhem Nejvyššímu správnímu soudu domáhají zrušení opatření obecné povahy - části územního plánu sídelního útvaru Průhonice, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Průhonice ze dne 22. 12. 2006, v části týkající se pozemku p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic (v jeho užším a delším úseku, viz. níže) a pozemku p. č. 236/11 k. ú. Hole u Průhonic. Navrhovatelé především k otázce přezkoumatelnosti územních plánů před r. 2007 odkazují na nález Ústavního soudu z 19. 11. 2008, sp. zn. Pl ÚS 14/07. Pozemky p. č. 236/11 a p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic (toto katastrální území platí pro všechna níže uváděná čísla parcel, pokud nebude u čísel parcel uvedeno jinak), jsou v územním plánu stanoveny jako plochy místní obslužné komunikace a současně jako veřejně prospěšná stavba. Navrhovatelka a) je vlastníkem pozemku p. č.

236/11 k. ú. Hole u Průhonic a navrhovatelé jsou podílovými spoluvlastníky pozemku p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic. Navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 z 27. 9. 2005 v otázce nutnosti zkoumání proporcionality zásahu způsobeného opatřením obecné povahy a zejména na právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120: „*V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. ... Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“ Tyto podmínky nejsou dle navrhovatelů v případě napadeného územního plánu dodrženy. Stanovené funkční využití pozemků p. č. 236/11 a p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic je neodpovídající skutečnému využití těchto pozemků (zahradu), je zcela nevhodné a ničím neodůvodněné a v rozporu se zákonem zasahuje do vlastnických práv způsobem odporujícím výše uvedeným zásadám. Pozemek p. č. 236/11 a p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic je zahradou u rodinného domu navrhovatelky a) a je pod uzavřením bránou, resp. oplocením. Komunikace je tak v rozporu se stávajícím funkčním využitím pozemku a znemožnila by stávající užívání zahrady na tomto pozemku. Situování stavby je nevhodné i z důvodu narušení kvality prostředí, jakož i pohody bydlení v domě navrhovatelky a), a tím i narušení hodnoty území. Jde o klidné místo uprostřed obytné zástavby, do kterého by zcela neodůvodněně byla situována silnice. Ohledně pozemku p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic, který má tvar písmene „L“ navrhovatelé zdůrazňují, že nezpochybňují jeho kratší část, ale delší část, v územním plánu označenou jako „Bezejmenná“. Tato část není komunikací, a měla by být součástí zahrady patřící navrhovateli. Jejímu přiřazení brání právě nemožnost dokončení oplocení zahrady z důvodu územního plánu. Podmínky vymezené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 § - 120, nejsou dle navrhovatelů v případě napadeného územního plánu dodrženy. V případě komunikace bude legitimním cílem buď zajištění přístupu k nemovitostem, jež dosud napojení na pozemní komunikaci postrádají, popř. spojení dvou míst, které je nezbytné z dopravních důvodů propojit; tato spojení však musí být realizována v míře nezbytné k dosažení účelu, nejšetrnějším možným způsobem a s vyloučením libovůle. V daném případě však není dán žádný legitimní, dopravně odůvodnitelný důvod. Všechny nemovitosti v daném místě jsou již nyní napojeny na pozemní komunikaci, jakož ani navrhovaná komunikace nemá žádný dopravní význam (nespojuje místa, jejichž spojení je nezbytné). Vedení inženýrských sítí je pak možné po pozemku p. č. 236/2 ve vlastnictví obce. Vzhledem k absenci legitimního důvodu (cíle) nemohou být splněny ani podmínky minimalizace a subsidiarity zásahu. Cíle napojení nemovitostí je již dosaženo stávající komunikací na p. č. 235/1. Vymezení komunikací na zpochybňovaných parcelách však již přesahuje nutnou míru k dosažení účelu, není šetrné k zájmům vlastníka a přesahuje spravedlivou míru - a je tak v rozporu se zásadou proporcionality a minimalizace zásahu. Všechny nemovitosti jsou napojeny na pozemní komunikaci ani tato komunikace nemá žádný jiný dopravní význam. Jedná se tak

o akt libovůle obce, i o porušení ochrany vlastnického práva a jeho pokojného užívání (čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Navrhovatelé mj. tvrdí, že tímto opatřením byli zkráceni na svých vlastnických právech, s tím, že nemohou realizovat dooplocení zahrady, drobné zahradní stavby apod. Výše konkretizované opatření obecné povahy - změnu územního plánu napadli navrhovatelé ve výše konkretizovaném rozsahu a navrhli, aby byl územní plán v této části zrušen.

Proti návrhu podala odpůrkyně komplexní vyjádření. Nosná tvrzení navrhovatelů označuje za překroucené a účelové nepravdy, kdy opak jejich tvrzení je pravdou. Komunikace na předmětných pozemcích musí být vedena právě z důvodu obslužnosti a připojení ostatních přilehlých pozemků, které nejsou dosud připojeny na obecní infrastrukturu a komunikaci, jakož i za účelem dosažení průjezdnosti komunikace. Navrhovatelé navíc měli možnost vznést námitky při projednávání změn ÚP, což neučinili. Dále odpůrce obsáhle uvedl genealogii územního plánu a funkčních využití namítaných pozemků. Z tohoto popisu vyplynulo, že určení pozemků pro účely místních komunikací platilo dlouho předtím, než navrhovatelé tyto pozemky majetkově nabyli, tudíž o tomto určení mohli vědět. Určení pozemku p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic platí již minimálně od r. 1981, kdy došlo k umístění přístupové komunikace územním rozhodnutím, a o funkčním využití pozemku p. č. 236/11 k. ú. Hole u Průhonic bylo rozhodnuto již v r. 1982 v územním rozhodnutí o využití území a dělení pozemků v souvislosti s vymezením nové místní komunikace. Dále bylo toto určení potvrzeno již při schválení územního plánu v roce 1994, kde byly oba pozemky uvedeny v seznamu veřejně prospěšných staveb. Řešení komunikace se zaslepením lze uplatnit pouze tam, kde na konci slepé ulice existuje obratiště. Odpůrce zde odkazuje zejm. na normu ČSN 73 6110, podle jejíhož čl. 14.2.1. nesmí délka slepé komunikace bez obratiště přesáhnout 100 m. Pro celou oblast, vč. zpřístupnění stávajících rodinných domů, není možné (na základě negativního stanoviska Hasičského záchranného sboru) realizovat plnohodnotnou komunikaci na obecních pozemcích, neboť komunikace by neměla odpovídající normové a bezpečnostní vlastnosti z důvodu přílišné délky slepé komunikace bez obratiště. Proto je ve vztahu k pozemku p. č. 236/11 jako jediné možné a nutné řešení s minimálním zásahem do soukromých vlastnických práv dosažení průjezdného tvaru západní části ulice Pomněnkové. Ve vztahu k pozemku č. 235/1 (přesněji k namítané delší části) je jeho vymezení zcela legitimně zdůvodněno potřebou zpřístupnění stávajících pozemků, ať již zastavěných (p. č. 210 s rodinným domem), či nezastavěných (p. č. 236/1 nebo p. č. 236/3, který lze zpřístupnit případně i přes druhý pozemek, proti jehož komunikačnímu využití navrhovatelé brojí). Dále se odpůrce dovolává ust. § 2 odst. 1 písm. l), § 2 odst. 1 písm. k), § 170 odst. 1 písm. a) a § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Odpůrce zdůrazňuje, že napadané řešení je nutné k dosažení obecně prospěšných cílů: napojení všech pozemků a staveb na místní komunikace, užívání pozemků v souladu s jejich určením podle územního plánu a technicky reálné a efektivní vedení veřejné technické infrastruktury. V závěru odpůrkyně navrhla zamítnutí předmětného návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Do spisu byla v předmětné věci dále doručena replika navrhovatelů vůči tomuto vyjádření, ve které navrhovatelé napadají tvrzení odpůrce, s tím, že svá tvrzení nijak nedokládá. Pokud nosná tvrzení navrhovatelů označuje odpůrce za překroucené a

účelové nepravdy, pak však konkrétně neuvádí, např. které konkrétní nemovitosti v současné době na pozemní komunikaci napojeny nejsou, ani podloženě nerozporuje, že stanovené funkční využití pozemků neodpovídá skutečnému využití, když na pozemcích se žádná pozemní komunikace fyzicky nenachází (nachází se zde zahrada). Nejasné je i tvrzení, že na základě negativního stanoviska Hasičského záchranného sboru nelze vydat územní a stavební povolení, když lokalita je již dnes zastavěna. Odpůrce dále neuvádí, kdo by měl „netrpělivě čekat“ na vybudování komunikace. Dosažení průjezdnosti komunikace by mělo logiku pouze, pokud by propojení dosud nespojených částí komunikace mělo nějaký dopravní význam. Tak tomu není - jde o obslužné komunikace uvnitř obytné zástavby, sloužící k napojení jednotlivých domů na ostatní komunikace v obci, nikoli o spojení nějakých míst navzájem. Dále navrhovatelé dokládají zamítavé rozhodnutí o vyvlastnění ohledně pozemku p. č. 235/1 právě s odkazem, že přístup ke všem nemovitostem je zajištěn. Navrhovatelé nemohli mít vědomí o umístění obecné komunikace, když taková komunikace se zde nenachází a nemá žádný význam a nemohli se domnívat, že bude přes nesouhlas vlastníků realizována. Podání návrhu na přezkum územního plánu není dle zákona podmíněno předchozím podáním námitek. Nerozhodná je dále odpůrcem uvedená geneze územního plánu - rozhodný je současný stav. Není pravdou, že délka slepé komunikace bez obratiště „nesmí“ přesáhnout 100 m, norma ČSN 73 6110, čl. 14.2.1. zní, že „obrátiště se *obvykle* zřizují na konci slepých komunikací, pokud jejich délka přesahuje 100 m“. Nejde tedy o bezvýjimečnou povinnost. Nechť je vybudováno obratiště při rovnoměrném záboru pozemků vlastníků na konci ulice, toto není důvodem k přetnutí zahrady navrhovatelky. To platí i o západní části ulice Pomněnkové - komunikace přece slouží k přístupu k jejich pozemkům, nikoli k pozemkům navrhovatelů. Ve vztahu k pozemku p. č. 235/1 svůj postup odpůrce také nemůže odůvodnit, když pozemky p. č. 210 a p. č. 211 jsou ve vlastnictví téhož vlastníka a jsou přístupné z ul. Pomněnková, pozemek p. č. 236/1 je ve vlastnictví navrhovatele a tedy těžko toto může odůvodnit zábor jeho jiného pozemku; poz. p. č. 236/3 je ve vlastnictví odpůrce a jen stěží může být pro přístup k němu zabrán celý pozemek p. č. 236/11. Ve vyjádření odpůrce není nic, co by vyvracelo důvodnost návrhu navrhovatelů. V daném případě není a nemůže být vedení komunikací odůvodněno splněním technické normy či požadavků dotčených orgánů, ani napojením pozemků a staveb na komunikace (neboť to zde již existuje), ani není nezbytné k užívání pozemků v souladu s územním plánem, ani není nezbytné k vedení technické infrastruktury. V závěru navrhovatelé znovu odkázali na svůj původní návrh a zopakovali, že trvají na svém původním návrhu.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v posuzované věci splněny podmínky řízení. Pokud jde o posouzení, zda napadená změna územního plánu obce Průhonice je opatřením obecné povahy, zde lze bez dalšího odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07/CTR, kde vyslovil Ústavní soud závazný právní názor, že 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 novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. (§ 43 odst. 4), účinným od 1. 1. 2007. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (dostupným na www.nalus.cz): „*novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu, nevztahuje takové řízení toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona, nevyžaduje tedy jejich*

výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy“. Ústavní soud zde také odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, podle něhož k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Ústavní soud dále zdůraznil, že tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. S účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení nového stavebního zákona, včetně ustanovení § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. před 1. lednem 2007 a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 uvedeného paragrafu v tomto směru výslovně stanoví, že před 1. lednem 2007 vydané „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“. Z uvedeného je třeba dovodit, že i předmětná změna územního plánu je opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. Tento ani jiný zákon přitom možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části neomezuje žádnou lhůtou. Napadené opatření obecné povahy tedy existuje, bylo řádně přijato, oznámeno a je účinné. Jeho věcnému přezkumu soudem nic nebrání.

Pokud se týká další z procesních podmínek ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.- aktivní legitimace navrhovatelů, je třeba uvést nejprve k postavení navrhovatelů a) a b) následující: legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že k takovému zkrácení došlo, pokud je ovšem z návrhu patrné, že skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné (tak to při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku publikovaném pod č. 1341/2007 Sb. NSS). Takové tvrzení návrh nepochybně obsahuje. Odmítnutí návrhu by bylo ostatně na místě jedině tehdy, pokud by již na první pohled bylo zjevné, že právní sféra navrhovatelů z podstaty věci nemohla být napadeným aktem dotčena nebo by její dotčení bylo velmi nepravděpodobné (srov. č. 1341/2007 Sb. NSS). V daném případě navrhovatelé mají k výše citovaným nemovitostem vlastnické právo, jedná se přitom o pozemky přímo dotčené úpravou předmětného územního plánu. Navrhovatelé současně v návrhu srozumitelně, přesvědčivě a logicky udržitelně tvrdí dotčení a zkrácení na jejich vlastnickém právu. Není tedy důvod k pochybnostem ohledně aktivní legitimace navrhovatelů.

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 zmiňovaného algoritmu navrhovatelé žádné výhrady nevznесли a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Průhonice bylo oprávněno předmětný územní plán vydat, a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Z těchto důvodů lze tedy přikročit k posuzování dalších kroků. Otázka rozporu obsahu opatření se zákonem a zejména otázka proporcionality (čtvrtý a pátý krok algoritmu) je již mezi účastníky řízení sporná a je předmětem námitek navrhovatelů.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil následující: Nejprve k pozemku p. č. 236/11 k. ú. Hole u Průhonic: uvedený pozemek je tvaru podlouhlého obdélníku a jeho umístění z východní části plynule navazuje na pozemky využívané za stávajícího stavu pro komunikační (dopravní) účely (ulice označená „Pomněnková“) v obci Průhonice a při pohledu shora je zřejmé, že předmětný pozemek je optickým prodloužením (ve spojení s dalšími pozemky propojením) mezi severovýchodní a jihozápadní částí nespojené ulice „Pomněnková“. V současné době je pozemek dle tvrzení navrhovatelů využíván jako zahrada. Mezi stranami je nesporné, že pozemek je předmětným územním plánem určen k účelu komunikace. Návrhem na zrušení se navrhovatelé domáhají zachování pozemku jako zahrady. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z umístění a tvaru pozemku je na první pohled zřejmé, že pozemek navazuje na stávající komunikaci, resp. na pozemky, které jsou využívány ke komunikačním (dopravním) účelům a že naopak spíše pozemek přerušuje zřetelnou komunikační linii, než že by nevhodně „přetínal“ celou zahradu navrhovatelky a), jak je uvedeno v replice k vyjádření odpůrce.

K pozemku p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonic: v namítané části se jedná o úzký dlouhý pruh pozemku vedoucí mezi stávající zástavbou (patrně zejména rodinnými domy) a spojující rovnoběžné ulice Pomněnková a V Jezírku. Pozemek přitom svým tvarem a umístěním vytváří prakticky přímé spojení obou ulic. Pruh pozemku se nachází při samém okraji pozemku navrhovatelů, i okolních zastavěných či nezastavěných pozemků (nepřetíná je tedy nevhodně). Rovněž zde lze konstatovat, že umístění i tvar popsané části pozemku nasvědčuje efektivnímu (až ideálnímu) využití pro stanovený účel.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení čtvrtého bodu algoritmu, tedy posouzení napadené opatření obecné povahy z hlediska souladu územního plánu s hmotným právem. Podle ust. § 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (platného v době přijímání předmětné změny územního plánu - dále jen „stavební zákon“), které vymezuje cíle územního plánování, přitom územní plánování řeší soustavně a komplexně 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. Územní plánování podle § 2 citovaného zákona zahrnuje mj. tyto úkoly: navrhuje využití zdrojů a rezerv území pro jeho společensky nejefektivnější urbanistický rozvoj, stanoví způsob a limity využití území, reguluje funkční a prostorové uspořádání území, navrhuje územně technická a organizační opatření nezbytná k dosažení optimálního uspořádání a využití území, územně řeší umístění staveb, stanoví územně

technické, urbanistické a architektonické zásady pro jejich projektové řešení a realizaci, posuzuje a hodnotí územně technické důsledky připravovaných staveb a jiných opatření v území a navrhuje nezbytný rozsah staveb a opatření, které podmiňují jejich plné využití, navrhuje pořadí výstavby a využití území, vytváří podklady pro tvorbu koncepcí výstavby a technického vybavení území, určuje zásady a podmínky pro věcnou a časovou koordinaci místně soustředěné výstavby jednoho nebo více stavebníků apod. Nejprve je třeba osvětlit, do jaké míry je Nejvyšší správní soud oprávněn přezkoumat opatření obecné povahy, a zhodnotit, zda opatření obecné povahy vytváří předpoklady k zabezpečení souladu všech potřebných hodnot v území z hlediska zájmů vyjádřených v citovaných ustanoveních zákona. 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 popsanych 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.“ 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 pozemky navrhovatelů byla zcela nezodpovědná cílem a úkoly územního plánování (např. § 2 odst. 1 písm. f/ a h/ stavebního zákona), 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 a úkoly 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.

Dále se navrhovatelé dovolávají nedodržení zásad (zejména minimalizace a subsidiarity) vyjádřených rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120: „Zásady 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. ... Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá

omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“ Navrhovatelé se předně mylí, pokud dobudování komunikačních sítí v obci, případně posílení dopravní infrastruktury považují za vybočující z legitimních důvodů (cílů). Budování, či rozšiřování dopravních struktur v obci samo o sobě v žádném případě - z podstaty věci - nemůže být nelegitimním cílem v procesu územního plánování. Územní plánování naopak ve všech svých stupních je povoláno mj. k řešení technické a dopravní infrastruktury v jím řešeném území, jakož i k řešení, regulování a využití území z hlediska jeho společensky nejefektivnějšího urbanistického rozvoje (viz § 2 odst. 1 písm. b/, f/, g/, h/, j/, k/ stavebního zákona, podrobněji pak vyhláška č. 131/1998 Sb. zejm. § 18, a příloha 2. čl. II. bod 1. B. písm. g/). Pokud se jedná o zpochybnění dodržení dalších požadavků zásady minimalizace a subsidiarity zamýšleného zásahu, ani v tomto bodě navrhovatelům nelze přisvědčit. Jak již bylo uvedeno výše, u pozemku p. č. 236/11 k. ú. Hole u Průhonice je z umístění a tvaru pozemku zřejmé, že pozemek navrhovatelů přerušuje zřetelnou komunikační linii (z východní strany navazuje na pozemky, které jsou využívány k dopravním účelům, a zapadá do optického prodloužení nedokončené komunikace ul. Pomněnková tvarově i velikostně). Zamýšlený zásah se z tohoto pohledu nejeví nelogickým a absurdním - spíše naopak, předmětné řešení se samo nabízí. Pozemek p. č. 235/1 k. ú. Hole u Průhonice v jeho napadané části (viz podrobnější popis výše) tvarem a umístěním vytváří přímé spojení dvou stávajících ulic, přičemž komunikační spojení je vedeno šetrně po okraji okolních pozemků. Jeví se, že navržené řešení je v místě plně přijatelné - nevykazuje známky nelogičnosti, ani nešetrnosti a absurdity. Spíše je možno zopakovat, že umístění i tvar výše popsané části pozemku nasvědčuje efektivnímu, až ideálnímu využití pro stanovený účel.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že se ve své rozhodovací praxi již v minulosti zabýval obdobnou situací jako je právě projednávána (a to včetně argumentace navrhovatele) a dospěl k obdobnému závěru. Jednalo se o rozhodnutí č. 3 Ao 1/2009 - 192 z 9. 12. 2009 a navrhovatelka zde uplatňovala, že komunikační systém naplánovaný přes její pozemek jak původním územním plánem z roku 1998, tak i změnou územního plánu neměl 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. 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 Tábořské se lze dostat na ulici Dukelskou i přes již existující ulice Terronskou a Legií. 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.“* Je zřejmé, že okolnosti i tvrzení v daném případě jsou velmi podobné. Nejvyšší správní soud však již v tomto výše citovaném rozhodnutí

z 9. 12. 2009 vyjádřil souhlas s názorem odpůrce, že pozemek navrhovatelky je pro propojení komunikací Tábořská, Dukelská a Šumavská klíčový. Dospěl k závěru, že „... *naplánovaná komunikace je jejich efektivním propojením, její umístění současně sleduje i co nejvhodnější rozdělení pozemku navrhovatelky. Nebylo tedy možno konstatovat, že by přijaté řešení bylo sledovanému cíli neúměrné, či že by představovalo nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky.*“

K dalším námitkám navrhovatelů i odpůrce: pokud obě strany považují za relevantní argumentovat technickou normou ČSN (ohledně délky komunikace bez obratiště), či požadavky Hasičského záchranného sboru, pramení to z nesprávného pochopení role, obsahu, rozsahu, smyslu a účelu institutu územního plánování. Územní plánování v jeho nejvlastnějším smyslu (tedy jako závazné vymezování funkčního využití ploch a pozemků v procesu urbanistické, popř. ekonomické, ekologické a jiné optimalizace území) není a nemůže být omezeno na případy holé (administrativní) nutnosti a nezbytnosti, kdy funkční využití může být procesem územního plánování nově vymezeno a stanoveno pouze tehdy, jestliže požadavek této změny vyplynul ze zákona, jiného předpisu, či žádosti dotčeného orgánu státní správy. Takové pojetí by se zcela míjelo smyslem a účelem institutu územního plánování. Jak již bylo osvětleno výše v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, *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, omezena 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. Každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná.* (Z uvedeného mj. vyplývá - v reakci na námitku navrhovatelů - že územním plánováním stanovené funkční využití nemusí, a z logiky věci také často nebude, odpovídat skutečnému využití lokality, či plochy). Opačný přístup by ostatně znamenal jakousi nevyslovenou územně plánovací „stavební uzávěru“, při které by bylo omezeno stanovování nových funkčních využití ploch pouze na případy striktní nutnosti, kdy by byla výstavba prokazatelně nevyhnutelná. Takové pojetí se však naprosto míjí samotnou podstatou institutu územního plánování s jeho zájmem na harmonickém, zdravém a vitálním rozvoji území.

Totéž lze uvést i k argumentaci navrhovatelů, že všechny pozemky v lokalitě mají napojení na komunikace; tato námitka je podpořena argumentem, že návrhu na vyvlastnění podanému v minulosti ohledně pozemku p. č. 235/1 nebylo ve vyvlastňovacím řízení rovněž vyhověno s tím, že přístup ke všem nemovitostem je již zajištěn. Předně je třeba uvést, že pojem „nezbytně nutný rozsah (míra)“ judikatorně vymezený pro účely územního plánování nemá totožný obsah a rozsah jako u vyvlastňovacího řízení (§ 110 odst. 3 stavebního zákona). V případě vyvlastňovacího řízení je pojetí nezbytného rozsahu mj. ze zákona upřesněno a zúženo na případy, „kdy není možno cíle vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem“ (§ 110 odst. 1 stavebního zákona). To má u vyvlastňovacího řízení své nepopíratelné místo - s ohledem na smysl a účel úpravy, jakož i na limitní (mezní) charakter institutu vyvlastnění. V případě „nezbytně nutné míry“ pro účely územního plánování se především jedná o hledisko posuzované vždy s ohledem na

konkrétní okolnosti případu. Nelze dát za pravdu názoru, že by šlo v procesu lokálního (místního) územního plánování určit pozemek pro účely komunikace jen a pouze tehdy, pokud se jedná o pozemek propojující komunikačně dosud nenapojené pozemky. To by totiž zablokovalo územní plánování a omezilo jakoukoli novou výstavbu komunikací pouze na (mezní) případy „holé nutnosti“, kdy jsou již nové dopravní stavby z komunikačního hlediska striktně nevyhnutelné. Takový výklad je očividně mimo smysl a účel právní úpravy institutu územního plánování. V rámci kritérií vymezených rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 z 27. 9. 2005 (zkoumání proporcionality zásahu) a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu) se posuzuje spíše logičnost a absurdita zamýšleného zásahu, a to prizmatem (a za účelem) omezení (minimalizace) zbytečných, neúměrných, nesmyslných, nelogických, nešetrných, nepřiměřených či nedůvodných zásahů do vlastnických práv. O takový případ se však v daném případě zjevně nejedná.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdlil
předseda

senátu