



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatelů: a) V. H. a b) M. H., zastoupeni Mgr. Michalem Janíkem, advokátem se sídlem Dlouhá 141, Příbram, proti odpůrci: **Město Dobříš**, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, zastoupenému JUDr. Evou Dundáčkovou, advokátkou se sídlem náměstí T. G. Masaryka 2, Příbram, za účasti osob zúčastněných na řízení: I. M. D., II. P. Ž., III. J. Ž., IV. M. V., V. A. V., VI. B. V., VII. P. U., VIII. J. U., IX. J. Š., X. A. Š., XI. R. Š., XII. M. S., XIII. S. S., XIV. I. S., XV. J. S., XVI. M. S., XVII. J. S., XVIII. E. S., XIX. F. S., XX. J. S., XXI. J. P., XXII. M. P., XXIII. V. P., XXIV. A. P., XXV. J. O., XXVI. P. O., XXVII. P. N., XXVIII. S. N., XXIX. V. N., XXX. J. N., XXXI. Dr. J. M., Ph.D., XXXII. J. M., XXXIII. E. M., XXXIV. V. K., XXXV. Mgr. E. K., XXXVI. O. K., XXXVII. M. K., XXXVIII. K. K., XXXIX. A. K., XL. Ing. K. K., XLI. A. K., XLII. L. K., XLIII. E. K., XLIV. V. K., XLV. L. K., XLVI. J. K., XLVII. M. K., XLVIII. J. H., XLIX. D. H., L. M. H., LI. J. H., LII. J. H., LIII. L. F., LIV. L. D., LV. M. D. a LVI. I. B., LVII. J. Č., LVIII. E. P., LIX. J. Ř., a LX. Z. K., všech zastoupených společnou zmocněnkyní M. D., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2012, č. j. 50 A 13/2012 – 99,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2012, č. j. 50 A 13/2012 – 99, **se zrušuje.**
- II. V opatření obecné povahy ze dne 2. 9. 2010 č. 1/2010, kterým byl vydán územní plán Dobříše, se v *Textové části (A)* na str. 11 v tabulce nadepsané „*Sektor 02 – centrum a Malá Strana (mezi ryb. Koryto, ul. Part. Svobody, Mírovým nám., Příbramskou, ul. V Lipkách)*“ v řádku označeném v prvním sloupci pořadovým číslem Z4(02) zrušují slova „ , *podmíněno zachováním průchodu k čp. 1240*“.
- III. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovatelům na nákladech soudního řízení o návrhu částku 20.812 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Michala Janíka.

- IV. Odpůrce **j e p o v i n e n** uhradit navrhovatelům na nákladech soudního řízení o kasační stížnosti částku 15.004 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Michala Janíka.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2012, č. j. 50 A 13/2012 – 99, byl zamítnut návrh navrhovatelů (dále jen „stěžovatelé“) na zrušení opatření obecné povahy ze dne 2. 9. 2010, kterým byl vydán územní plán města Dobříše, a to v části, v níž se pro lokalitu označenou Z4 (02) stanoví podmínka zachování průchodu k domu č. p. 1240. V návrhu stěžovatelé uvedli, že jsou společnými vlastníky pozemků v proluce Mírového náměstí v Dobříši. Napadený územní plán v textové části tuto lokalitu řeší pod označením Z4 (02) a umožňuje její zastavění. Jako podmínku však stanoví, že *„zástavba proluky jižní fronty Mírového nám., obecní celoměstské funkce, je podmíněna zachováním průchodu k čp. 1240“*. Podle stěžovatelů je tato podmínka v rozporu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu do jejich vlastnických práv.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že k tvrzenému zásahu do práv stěžovatelů došlo již předchozím územním plánem zóny Dobříš – centrum z roku 1997. Převzetím podmínky zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů do napadeného územního plánu nebyl její obsah ve své podstatě dotčen. Napadené opatření obecné povahy tak na situaci stěžovatelů nic nezměnilo. I kdyby soud příslušnou část opatření obecné povahy zrušil, povinnost zachování průchodu by pro stěžovatele plynula z dosavadní územně plánovací dokumentace [s odkazem na ust. § 174 odst. 1, § 102 odst. 9 věta druhá a § 101 písm. e) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s ust. § 55 a § 188 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)]. Podle názoru krajského soudu stěžovatelé postrádají aktivní věcnou legitimaci k napadení opatření obecné povahy. Možnost bránit se proti dosavadní územně plánovací dokumentaci stěžovatelé promeškali, když návrh nepodali v období od nabytí předmětných nemovitostí v roce 2004 (resp. od vydání nálezu Pl. US 14/07 ze dne 19. 11. 2008, na základě něhož v právní praxi převládlo materiální pojetí opatření obecné povahy) do nabytí účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., kterým byla zavedena tříletá žalobní lhůta počítaná ode dne nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy. Tento návrh stěžovatelé nepodali dokonce ani v návaznosti na územní rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 2. 2010, č. j. MDOB 2399/2010/Bro, v němž bylo předchozí územně plánovací dokumentace použito. S ohledem na to, že předmětné nemovitosti byly povinností zachovat průchod zatíženy již od účinnosti územně plánovací dokumentace z roku 1997, stěžovatelé si při pořízení nemovitostí v roce 2004 a 2007 měli být vědomi tohoto omezení a brát jej v úvahu při rozhodování o koupi pozemků. Jestliže se rozhodli uvedené nemovitosti koupit, nabyli je včetně veškerých omezení s vlastnickým právem spjatých. Není rozumného důvodu, proč by měla být na úkor požadavku právní jistoty podrobována územně plánovací dokumentace jako výsledek náročného,

pokračování

zdlouhavého a velmi nákladného procesu dodatečnému riziku zpochybnění platnosti jen na základě toho, že někdo se rozhodl nabýt vlastnictví dotčených nemovitostí se znalostí stavu věcí, popř. se o uvedené skutečnosti v rámci své nedbalosti nezajímal. Stěžovatelé v procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy neuplatnili námitky o nepřiměřenosti zásahu do jejich vlastnických práv. Město Dobříš (dále jen „účastník řízení“) se proto touto otázkou v odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nezabývalo. S odkazem na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, www.nssoud.cz, není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Nelze akceptovat jejich argumentaci, že ve městě nebydlí a že se tudíž o územním plánu dozvěděli, až když byl přijat. Proces přípravy územního plánu trval ve svém souhrnu déle než tři roky, takže navrhovatelé se o něm dozvědět mohli a měli. S ohledem na fakt, že v inkriminovaném období si navíc žádali o vydání územního rozhodnutí, je tvrzení o jejich nevědomosti překvapivé.

Stěžovatelé v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnili důvod podřaditelný pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítali, že lokalita S v předchozím územním plánu není totožná se současnou úpravou lokality Z4 (02), a proto nelze jednoznačně učinit závěr, že si stěžovatelé mohli být v době nabývání dotčených pozemků vědomi regulace ve formě podmínky zachování průchodu v případné zástavbě pozemků. Zásah novým územním plánem je širší, a tedy závažnější, než je tomu u předchozí úpravy. Pokud původní vlastník pozemků za účinnosti předchozího územního plánu nebyl činný a nebrojil proti tehdy zakotveným omezujícím podmínkám výstavby na dotčených pozemcích, neomezuje to stěžovatele v tom, aby mohli brojit proti nezákonnosti nového územního plánu. Pokud již předchozí územní plán obdobným způsobem překročil ústavně zaručená práva stěžovatelů a základní ústavní principy ve vztahu k ochraně vlastnického práva, nelegitimní zásah přijetím nového územního plánu přetrvává a ještě jím byl rozšířen. Omezující podmínka v napadené části územního plánu je přitom v rozporu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu nad míru spravedlivou, kdy současně nemůže splnit zamýšlený účel či cíl, tj. zachování přístupu k domu č. p. 1240. Stěžovatelé v řízení před krajským soudem prokázali, že přístupový koridor zahrnuje nejen dotčené pozemky stěžovatelů, nýbrž i navazující pozemky p. č. 312/7 a č. 312/8, které však již nejsou vázány podmínkou zachování průchodu v novém územním plánu. Bez zajištění průchodu přes tyto pozemky nelze přímou dostupnost budovy č. p. 1240 z Mírového náměstí zachovat. Přístup od Mírového náměstí k domu č. p. 1240 je ve zcela dostatečné a obvyklé míře zajištěn přes Komenského náměstí a ulici Fričovu ležící v bezprostřední blízkosti uvedeného domu. Původní zástavba odstraněná na konci 70. let minulého století na místě dotčených pozemků průchodem nedisponovala. Nadměrný zásah do vlastnických práv stěžovatelů je v rozporu s čl. 4 Listiny základních práv a svobod a nebyl proveden z legitimních důvodů. Dále stěžovatelé namítali, že uplatnění připomínek či námitek ve fázi přípravy územního plánu není podmínkou aktivní legitimace a ani úspěchu v soudním řízení. Stěžovatelé nejsou občany Dobříše, v dané lokalitě nebydlí a nemají tak vždy včasný a snadný přístup k informacím o projednávaných otázkách včetně

otázek územního plánování. Nemohou být proto ale zbaveni přístupu k soudu a ochrany svých vlastnických práv. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Účastník řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že lokalita S se shoduje s lokalitou Z4 (02) v napadeném územním plánu, stejně jako se shoduje umístění průchodu v obou územních plánech. Z postupu stěžovatelů v územním řízení v roce 2010, a následně v roce 2012, kdy žádali o prodloužení územního rozhodnutí, jednoznačně vyplývá, že stěžovatelé si museli být již v době nabytí vlastnického práva k předmětným nemovitostem vědomi skutečnosti, že tyto jsou dotčeny předchozím územním plánem. Jistě není překážkou pro podání žaloby, že stěžovatelé nebrojili proti podmínkám výstavby zakotveným předchozím územním plánem, nicméně se jedná o překážku pro úspěšnost stěžovatelů v posuzované věci. Stěžovatelé měli možnosti kdykoliv za účinnosti předchozího územního plánu navrhnout jeho změnu či zrušení v části, kterou by se cítili být dotčeni. V průběhu přijímání napadeného územního plánu, které probíhalo dva roky, pak měli možnost podávat námitky, ale této možnosti nevyužili. Není patrné, že by starý či nový územní plán považovali v době před podáním žaloby za ústavně nelegitimní či v rozporu s výkonem svých vlastnických práv. Argumentace stěžovatelů, že v dané lokalitě nebydlí a nemají tak včasný přístup k informacím, je v kontextu s dobou trvání uvedeného řízení bezpředmětná. Proto účastník řízení navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zdůraznil, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Není pochyb o tom, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě

pokračování

výsledkem politického rozhodnutí. Toto oprávnění však není bezbřehé, neboť existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné také omezení plynoucí z ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již například v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, www.nssoud.cz, 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 podobu 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, 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 společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

V daném případě jsou stěžovatelé vlastníky pozemků v místě proluky vymezené v napadeném územním plánu jako lokalita Z4 (02). Vlastnické právo k předmětným pozemkům nabyli dne 2. 4. 2004 a dne 22. 2. 2007. Územní plán města Dobříše nabyt účinnosti dne 29. 9. 2010. Výzva k uplatnění podnětů k obsahu připravovaného územního plánu v rámci jeho přípravy byla stavebním úřadem vyvěšena v období od 18. 3. do 30. 6. 2008. Stěžovatelé v průběhu pořizování územního plánu žádnou námitku neuplatnili. Pokud se jedná o rozsah regulace v předmětném území, je v textové části napadeného územního plánu, konkrétně v části Ac2) nazvané Vymezení zastavitelných ploch na str. 11 v tabulce pro Sektor 02 – centrum a Malá Strana v řádku týkajícím se lokality ozančené Z4 (02) ve sloupci upřesnění uvedeno: „zástavba proluky jižní fronty Mírového nám., obecné celoměstské funkce, podmíněno zachováním průchodu k čp. 1240“ a ve sloupci poznámek je uveden kód „p“. Na str. 10 je pak uvedena vysvětlivka, podle níž poznámka „p“ uváděná v tabulce znamená, že se jedná o údaj převzatý z dosud platné územně plánovací dokumentace. Tou je územní plán zóny Dobříš - centrum schválený dne 3. 4. 1997, ve kterém je v textové části v návrhu řešení urbanistické koncepce na str. 18 vymezena jako jeden z hlavních záměrů výstavby pod písmenem S zástavba proluky západně od hotelu Heinz. Podmínky zástavby územní plán zóny stanoví takto: „Objekt bude dvoupodlažní s podkrovím, se sedlovou střechou. Závazným regulativem je zachování uliční čáry podle sousedních stávajících objektů, právě tak jako výškové přizpůsobení (přibližně stejná výška římsy a střešního hřebene). Při řešení parteru bude zachován pěší průchod k pivnici a výškovému domu ve Školní ulici formou průchozí pasáže. Objekt bude využit pro obchod a služby, v části se doporučuje bydlení.“ V části 10.2 opět pod písmenem S na str. 54 a 55 územní plán zóny upřesňuje regulační podmínky vyhlášky o využití území schválené zastupitelstvem Města Dobříš dne 10. 11. 1994 tak, že pro zástavbu proluky pod písmenem c) stanoví mimo jiné konkrétní zastavovací podmínku spočívající v zachování pěšího průchodu k pivnici a

výškovému domu ve Školní ulici formou průchozí pasáže. Vyhláška o využití území zóny Dobříš centrum vydaná dne 14. 4. 1997 Městskou radou města Dobříš v § 6 stanoví konkrétní zastavovací podmínky pro pozemky určené územním plánem zóny k zástavbě (odst. 1), přičemž v odst. 13 citovaného ustanovení pod písm. c) pro lokalitu S stanoví tyto konkrétní zastavovací podmínky: *„objekt bude dvoupodlažní s podkrovím, se sedlovou střechou, závazným regulativem je výškové přizpůsobení sousedním objektům (přibližně stejná výška římsy a střešního hřebene), bude zachován pěší průchod k pivnici a výškovému domu ve Školní ulici formou průchozí pasáže“*.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovateli v tom, že z důvodů odlišností mezi lokalitou S v předchozím územním plánu a lokalitou Z4 (02) v napadeném územním plánu se nejedná o totožnou úpravu. Lokalita S totiž zahrnuje menší část území obce, která je součástí lokality Z4 (02). Nicméně povaha regulace, která se stěžovateli týká, tedy tvrzený zásah do jejich vlastnického práva v podobě podmínky zachování průchodu k výškovému domu ve Školní ulici, totožný je. Tudíž je správný závěr krajského soudu, že k zásahu do práv stěžovateli došlo již předchozím územním plánem a tento přetrval, když převzetím podmínky zachování průchodu přes pozemky navrhovatelů do nového územního plánu zůstal beze změny.

Nelze se však ztotožnit se závěrem, že pokud by soud příslušnou část opatření obecné povahy zrušil, došlo by k „oživnutí“ předchozí územně plánovací dokumentace, podle níž by měl stěžovatel povinnost zachovat průchod na náměstí.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že *„opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“*. Podle právní teorie je tak opatření obecné povahy institutem na rozmezí obecně závazného právního předpisu a individuálního správního aktu. Z toho vychází i zákonná úprava, kdy podle ust. § 171 správního řádu není opatření obecné povahy právním předpisem ani rozhodnutím.

Z judikatury Ústavního soudu nelze dovodit jednoznačné pravidlo o „oživnutí“ předchozí právní úpravy. Vyplývá z ní však, že bez výslovné zákonné úpravy nedochází k „obnovení“ původní úpravy, dojde-li ke zrušení právního předpisu. V opačném případě by reálně hrozilo, že zákonodárny proces povede k porušení všech základních požadavků na něj kladených a role zákonodárce by byla zcela degradována. Spočívá-li podstata legislativního procesu ve stanovení určitého pravidla chování a zákonodárce toto pravidlo zrušil, nic mu v zásadě nebrání, aby v budoucnu stejné či podobné pravidlo opětovně zavedl. V tomto směru lze odkázat zejména na nálezy ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, publ. pod č. 95/2002 Sb., ve kterém se Ústavní soud zabýval ústavností kombinace běžných zákonů se zákonem o státním rozpočtu a dospěl k závěru, že *„zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho "vyřazení" z právního řádu České republiky a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou "ožívání" předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. K "ožívání" dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezu Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo*

pokračování

umožňovaly (viz např. čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouska).“ Tento závěr byl potvrzen také např. v nález ze dne 29. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02, publ. pod č. 4/2003 Sb., v němž Ústavní soud uvedl, že i kdyby se „ztotožnil s prezentovaným názorem navrhovatelů a (pouze) z tohoto důvodu zrušil zákon č. 3/2002 Sb., nedošlo by k oživení zákona č. 308/1991 Sb. a pouze by zřejmě nastala objektivní potřeba přijetí zcela nového zákona upravujícího církevní materii.“ K otázce právní jistoty lze zmínit i náleze Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, publ. pod č. 278/2004 Sb.

Z výše uvedených závěrů vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu. Především lze odkázat na celou řadu rozsudků k ust. § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a to v návaznosti na ust. § 113 tohoto zákona po jeho novelizaci zákonem č. 109/2006 Sb., např. na rozsudek ze dne 31. 12. 2008, č. j. 8 Afs 58/2008 - 65, na něj navazující rozsudky ze dne 17. 4. 2009, č. j. 2 Afs 131/2008 - 137, ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 Afs 26/2009 - 109, a další rozhodnutí – rozsudky ze dne 30. 4. 2009, č. j. 8 Afs 22/2009 - 77, ze dne 10. 6. 2009, č. j. 2 Afs 53/2009 - 122, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 Afs 56/2009 - 62, ze dne 19. 11. 2009, č. j. 5 Afs 67/2009 - 65, ze dne 30. 11. 2009, č. j. 8 Afs 72/2009 - 97, ze dne 21. 12. 2009, č. j. 2 Afs 133/2008 - 91, nebo ze dne 18. 2. 2010, č. j. 7 Afs 61/2009 - 145, všechny dostupné na www.nssoud.cz. Z těchto rozsudků vyplývá, že pouze zrušením derogace původní úpravy nedochází k obnovení původní úpravy.

Nedochází-li zásadně k obnově původního právního předpisu, pak nejsou důvody pro zásadní odlišný přístup k opatřením obecné povahy, která nejsou ani právním předpisem a ani rozhodnutím, nicméně v konkrétním případě se svoji povahou právnímu předpisu nebo rozhodnutí blíží, neboť upravují práva a povinnosti abstraktně určeného okruhu osob vztahující se k uspořádání určitého konkrétního území. Je pro ně tedy typické, že po celou dobu své platnosti a účinnosti mají normativní účinek vůči abstraktně definovanému okruhu osob majících určitý vztah k území, jehož uspořádání je regulováno, a že tento normativní účinek trvá právě jen za předpokladu platnosti a účinnosti opatření obecné povahy (eventuelně může trvat i po jeho zrušení, pokud by tak stanovila přechodná ustanovení opatření obecné povahy, jímž by bylo zrušené opatření obecné povahy nahrazeno). Ani zrušením opatření obecné povahy proto nedochází k „oživnutí“ předchozího opatření obecné povahy. Územní plán je podle ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto se ani neobnovuje územně plánovací dokumentace účinná před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části. Stavby v území neřešeném územně plánovací dokumentací lze v zastavěném území (intravilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít ust. § 18 odst. a § 188a stavebního zákona 5 (umísťování staveb v nezastavěném území).

Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že po zrušení napadené části územního plánu by povinnost zachování průchodu pro stěžovatele plynula z dosavadní územně plánovací dokumentace. Přitom si je vědom toho, že v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011 - 210, bylo k posuzování změny územního plánu vysloveno, že „(z)rušení změny územního plánu (byť např. „jen“ z procesních důvodů) nevede pořizovatele k povinnosti vydat změnu opakovaně (to mj. plyne i z toho, že opatření obecné povahy nelze zrušit a vrátit k dalšímu řízení, ale toliko zrušit – srov. §

78 a § 101d s. ř. s.). Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (§ 188, § 43 stavebního zákona).“ Citovaný závěr se však vztahuje pouze na změnu územního plánu, kde má své opodstatnění. Změna územního plánu je totiž regulací menší intenzity v procesu územního plánování a nepředstavuje natolik vážný zásah do právní jistoty obyvatel obce. Pokud nadále platí územní plán v podobě před zrušenou změnou, pak dochází k „návratu“ k logické a vnitřně provázané koncepci územního plánu. Zvolené řešení tak přispívá k větší stabilitě a zohledňuje potřebu souvislé regulace celého území obce.

Co se týče možnosti bránit se proti zásahu do vlastnických práv spočívajícímu v podmínce zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů, nelze dovozovat, že se měli bránit proti územně plánovací dokumentaci, která jako první tuto podmínku stanovila, tj. proti územnímu plánu z roku 1997. Převzetím regulace do nové úpravy na sebe pořizovatel územního plánu bere odpovědnost, že i nadále vyhovuje zákonným požadavkům a zároveň umožňuje i její přezkum v mezích příslušných procesních lhůt. Opačný přístup by vedl k absurdním důsledkům, a to konzervaci původních poměrů a možnosti přejmout jakoukoliv předchozí úpravu, byť nezákonnou, bez možnosti jejího pozdějšího přezkumu. Právo napadnout územní plán mají při dodržení procesních lhůt všechny osoby, které tvrdí, že byly na svých právech územním plánem zkráceny, a to bez ohledu na to, kolikátými vlastníky dotčené nemovitosti jsou nebo jakou aktivitu vyvíjeli předchozí vlastníci. Nicméně procesní aktivita stěžovatelů v procesu pořizování územního plánu není bez významu. Může mít totiž vliv na úspěšnost jimi podané žaloby. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, uvedl, že „(s)kutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.“ Dále dospěl k závěru, že „(p)rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

Stěžovatelé tedy mohli podat žalobu proti předmětnému územnímu plánu, neboť splnili podmínky stanovené v ust. § 101a s. ř. s., a nebránila jim v tom skutečnost, že zachování průchodu přes jejich pozemky bylo vyžadováno již v předchozí územně plánovací dokumentaci.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků

pokračování

odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Odkázat lze například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, www.nssoud.cz, v němž bylo vysloveno, že: „Z výčtu přípustného způsobu využití plochy SO2 tvořené areálem horních kasáren plyne, že stanovený způsob využití nejenže nevylučuje pokračovat v dosavadním způsobu využití areálu, ale dokonce podstatným způsobem rozšiřuje přípustné způsoby jeho využití. Opatření obecné povahy neukládá navrhovatelce, aby omezila či upustila od činností dosud vyvíjených v daném areálu. Opatření obecné povahy se tedy nedotklo práv navrhovatelky tím, jaký způsob využití stanovilo pro pozemky v jejím vlastnictví. V tomto směru se tedy územní plán negativně nepromítl v právní sféře navrhovatelky. Nejedná se totiž o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy, nebo o vymezení veřejně prospěšné stavby na pozemcích navrhovatelky.“ Podobně v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 – 74, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dopěl k závěru, že „aktuální způsob využití dotčeného pozemku odpovídá definici veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadeným opatřením obecné povahy nedošlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť územní plán pouze popsal realitu, tedy aktuální způsob využití pozemku navrhovatele. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu. Nejvyšší správní soud si je vědom té skutečnosti, že podle § 101 stavebního zákona vzniká obci předkupní právo k pozemkům, které jsou v územním plánu označeny jako veřejné prostranství. Napadeným územním plánem tedy dochází k určitému omezení vlastnického práva navrhovatele, neboť odpůrci vzniká předkupní právo k jeho pozemku. Navrhovatelem požadovaná kvalifikace jeho pozemku jako pozemku pro veřejně prospěšnou stavbu by však odpůrci skýtalo ještě více práv, neboť by mu umožnila pozemek odpůrce vyvlastnit (§ 170 stavebního zákona).“ I v těchto případech musí být zřejmé, že postup pořizovatele územně plánovací dokumentace není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. V posuzované věci k zachování faktického způsobu využívání pozemků stěžovatelů nedochází. Účastník řízení vyjádřil v územním plánu vůli využít tyto pozemky k budoucímu zastavění. Zároveň ale s tím měl, s ohledem na vlastní finanční možnosti ohledně případné náhrady za omezení vlastnických práv, posoudit účelnost a nutnou míru zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů.

Námítky stěžovatelů směřují ke čtvrtému a pátému bodu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, tedy k souladu územního plánu se zákonem (materiální kritérium) a proporcionalitě přijatých opatření (kritérium přiměřenosti právní regulace).

Snaha účastníka řízení o zpřístupnění centra města občanům je logická a pochopitelná, což lze dovodit z napadeného územního plánu i předchozí územně plánovací dokumentace. Zamýšlený průchod má spojovat hlavní náměstí města Dobříš s částí města směrem na jih. Jak je uvedeno v textové části napadeného územního plánu v části „Ac1) Urbanistická koncepce“, prioritní důraz na kvalitativní změny ve využití zastavěného území se výrazně týká centra města, přičemž územní plán vychází z předchozí územně

plánovací dokumentace. V odůvodnění územního plánu v části „Cg1) Charakteristika stávajících ploch“ se uvádí, že město Dobříš je přirozeným sídlem regionu, čemuž odpovídá uspořádání hlavního náměstí a jeho okolí, které je určeno k řadě celoměstských a nadměstských funkcí. Jsou zde úřady, banky, obchody, služby, kulturní zařízení a školy. V části odůvodnění „Cg3) Urbanistická koncepce – návrh“ je pak uvedeno, že koncepce vychází ze zásady maximální snahy o využití nezastavěných ploch a proluk v zastavěném území a revitalizaci některých zanedbaných či nevhodně využitých ploch. Obdobně návrh řešení územního plánu zóny Dobříš – centrum z roku 1997 uvádí v kapitole „1.1 Zadání a cíle“, že hlavní náměstí je obchodním, administrativním a společenským centrem celého města.

Napadený územní plán sice stanoví podmínku zachování průchodu, ale nespecifikuje, co se tímto průchodem rozumí. Z jeho grafické části je patrné, že pozemky stěžovatelů jsou z protilehlých stran ohrazeny existující zástavbou. Na pozemcích stěžovatelů byla v minulosti souvislá zástavba, která v průběhu 70-tých let v důsledku devastace zanikla. Výsledná proluka je dlouhodobě využívána ke zkrácení pěší cesty na náměstí, a to ze směru od výškového bytového domu č. p. 1240, v němž bydlí většina osob zúčastněných na řízení. Průchod není zřízen žádným soukromoprávním způsobem, pozemky stěžovatelů nejsou zatíženy věcným břemenem přechodu, nenachází se na nich ani veřejná komunikace. Nelze však pominout, že se jedná o stav, který vznikl v podstatě samovolně, nikoliv v návaznosti na územní plánování. Stanovením podmínky zachování průchodu na náměstí nedochází z pohledu veřejnoprávní regulace k zachování průchodu, ale k jeho vytvoření. Jedná se tak nepopíratelně o zásah do práv stěžovatelů, kteří při realizaci stavby na svých pozemcích přijdou o možnost zužitkování části přízemního patra stavby. Tento zásah představuje omezení vlastnických práv a jako takový musí být ústavně legitimní, opřený o zákonné důvody a činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, uvedl:

„[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace odlehají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto 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. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož

pokračování

prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Pipes, R., Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008).

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení pro každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věci rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry, neboť to je v projednávané věci již otázkou v působnosti tříčlenného senátu.

[49] 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 totéž

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou - samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny - vlastníka ve větší než spravedlivé míře, totéž Zákonodárce v některých případech takový mechanismus výslovně do stavebního zákona inkorporoval, konkrétně v jeho § 102, který zakotvuje náhrady za změnu v území. Taková náhrada přísluší podle odst. 1 zmíněného ustanovení „vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena“; náhrada dále přísluší (avšak teprve s účinností od 1.1.2012, viz § 198 stavebního zákona) podle odst. 2 zmíněného ustanovení „vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3“ stavebního zákona. Výše uvedené skutkové podstaty náhrad nepokrývají celou škálu možných případů, kdy zásah (též v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu) do vlastnického práva má takovou intenzitu, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou. Vzniká tedy otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit. Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zjevné - z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4 vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem „nucený zásah do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro

některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než - má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva - dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.

[51] Z výše uvedeného vyplývá, že v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se 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. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to je nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny) postupem popsáným výše.

[52] V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu, jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.“

Požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu opatření obecné povahy do subjektivních práv jednotlivců akcentovala i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, publ. pod č. 2464/2012 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, publ. pod č. 2497/2012 Sb. NSS, oba viz též www.nssoud.cz.

Poté musí soud posuzovat, zda stěžovatelé mohli při přiměřené péči o svá práva podat námitky proti správnosti připravovaného řešení a zda existují závažné důvody, pro něž by mohl narušit právní jistotu dalších osob dotčených územním plánem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, www.nssoud.cz). V rozsudku dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy“. Tyto závažné důvody může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V případě přezkumu přiměřenosti

pokračování

napadeného opatření obecné povahy je ovšem situace jiná. Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře dospěl k závěru, že „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují“ (rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, www.nssoud.cz). To znamená, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá. Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinností pořizovatele územního plánu připravovanou regulací odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.

Při posouzení povahy regulace měřítkem zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do práv stěžovatelů Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že je v působnosti účastníka řízení stanovit v procesu územního plánování, podmínku zřízení průchodu přes pozemek na území obce. K takovému kroku však musí mít velmi pádný důvod, neboť se jedná o zásadní zásah do vlastnického práva srovnatelný s vyvlastněním. V porovnání dotčených konkurujících si zájmů či práv musí požadavek na zřízení průchodu zřetelně převažovat nad zájmem na ochraně vlastnického práva. Je přitom nutno vzít v úvahu, že v dané věci se jedná na jedné straně o zásadní omezení vlastnického práva k nemovitosti spočívající v tom, že podstatnou část přízemí budoucí stavby nebude možno využívat podle potřeb vlastníků, nýbrž pro obecné účely. Při posuzování konkurujících si zájmů bude třeba zejména zohlednit jak míru omezení vlastnického práva stěžovatelů, tak to, v jaké míře by pravděpodobní potenciální uživatelé průchodu byli omezeni tím, kdyby nebyl zřízen a oni museli volit delší trasu oklikou, a celkový vliv existence či neexistence průchodu na urbanistický ráz centrální části města Dobříš, pohyb lidí v ní a dopad těchto skutečností na charakter místa a styl života lidí v něm. Zároveň musí být zřejmé, že očekávaného cíle nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. Teprve poté je možno posoudit, zda omezení vlastníka pozemku s ohledem na všechny okolnosti přesahuje spravedlivou míru, což má významný vliv na možnost přiznání náhrady za omezení vlastnického práva mimo proces územního plánování, a také zohlednit procesní neaktivitu vlastníka pozemku při projednávání připravovaného řešení a právní jistotu dalších účastníků řízení o vydání územního plánu. Je také třeba vzít v úvahu okolnosti, za nichž započalo užívání předmětných pozemků stěžovatelů k průchodu na náměstí.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na úpravu obsaženou v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, která jednoznačně chápe vyvlastnění až jako poslední možnost, přičemž práva k pozemku či stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění musí být získána pokud možno dohodou (blíže v souvislosti s územním

plánováním viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 AOS 6/2010 – 65, www.nssoud.cz).

Z napadeného územního plánu je zřejmý účel podmínky zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů. Tím je zejména spojení náměstí a bytového domu č. p. 1240. Tomu svědčí i vyjádření k návrhu na zrušení územního plánu, ve kterém účastník řízení uvádí, že „koordinoval veřejný (průchod pro pěši) a soukromý (výstavba bytového domu) záměr na změnu v území. Veřejný záměr je zde třeba spatřovat v tom, že je průchod užíván jak vysokým počtem obyvatel domu č.p. 1240 v ulici Fričova při cestě do centra, kde je umístěna většina občanské vybavenosti včetně autobusového nádraží, tak i dalšími obyvateli Dobříše k průchodu do školy, školky či sportovní haly, které se nacházejí v lokalitě za Mírovým náměstím.“ Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou stěžovatelů, že tohoto zamýšleného účelu nemůže být dosaženo, neboť se regulace nevztahuje na navazující pozemky. Účastník řízení k tomu v uvedeném vyjádření poznamenal, že „(p)ozemek parc. č. 312/7 je veden v evidenci katastru nemovitostí jako ostatní plocha/manipulační plocha a je vyloučeno, že by byl použit k výstavbě jako pozemek stavební. Způsob využití tohoto pozemku je determinován umístěním vodní nádrže pro dům č.p. 1240 v Dobříši pod tímto pozemkem, kdy je nutné zajistit přístup k vodní nádrži za účelem její údržby. Pozemek parc. č. 312/8 v k.ú. Dobříš je veden v evidenci katastru nemovitostí rovněž jako ostatní plocha/manipulační plocha, kdy vedle účelu zajištění přístupu k vodní nádrži č.p. 1240 v Dobříši je navíc účelné zachovat přes tento pozemek přístup k zadní části pozemku parc. č. st. 19 z důvodu dopravní obsluhy, kterou není možné realizovat jinudy.“ Přestože podmínka zachování průchodu nedopadá na navazující pozemky p. č. 312/7 a č. 312/8, je podstatné, že napadený územní plán zároveň realizaci průchodu nevylučuje. Účastníkovi řízení nic nebránilo, aby podmínku zachování průchodu stanovil i pro pozemky p. č. 312/7 a č. 312/8, s ohledem na jeho vyjádření je však možné uzavřít, že realizace průchodu je nadále možná.

Účastník řízení se ovšem nijak nevypořádal s tím, zda lze požadovaného účelu dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. To je přitom zásadní s ohledem na cíle územního plánování vymezené v ust. § 18 stavebního zákona. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 AOS 4/2008 – 88, www.nssoud.cz: „Při maximálně přípustné míře zjednodušení lze konstatovat, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společenství). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Definici pojmu „veřejný zájem“ stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, in Sb. n u ÚS ročník 2005, sv. 36, s. 165). Současně je pak třeba mít na zřeteli, že v podmínkách demokratického právního státu nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny; vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.“ Podmínku zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů odůvodnil účastník řízení jen tím, že se jedná o podmínku převzatou z dosud platné územně plánovací dokumentace. Ani tato sice žádné důvody neuvádí, ale zabývá se možností vytvoření dalších průchodů na náměstí. Ve vztahu k lokalitě „T Dostavba skladů“, která je rovněž v jižní části náměstí vedle lokality S, stanoví, že „(k)onkrétní záměr

pokračování

na dostavbu skladovacích prostor k zadnímu traktu stávající prodejny Quelle na náměstí byl rovněž předmětem předchozích etap ÚPNZ. Navrhovaná přístavba bude jednopodlažní se sedlovou střechou. Zásobování je uvažováno z navrženého jednosměrného propojení komunikace kolem výškového domu se společným příjezdem i k veterinární ošetřovně. Součástí řešení bude obnovení pěšího průchodu na náměstí a úprava cesty mezi navrženou dostavbou a výškovým domem 2149.“ Dům č. 2149 je totožný s domem č. p. 1240. Ve vztahu k lokalitě „U Přestavba části skladů na obchody, pěší propojení pasáží“, která je rovněž na jižní straně náměstí, vedle lokality T, stanovil územní plán z roku 1997: „Nový námět na oživení vhodných prostor ve vnitrobloku za náměstím pro částečné využití k obchodním účelům (podle konkrétních možností). Jako optimální řešení se nabízí další pěší propojení průchodem na náměstí. Tento záměr nestanovuje žádné závazné regulativy (má jen formu doporučení), jeho realizace závisí na uvážení soukromého vlastníka.“ Z výše uvedeného je patrné, že průchod přes pozemky stěžovatelů není jediným možným průchodem z jižní strany náměstí. Průchod v lokalitě T je ve vzdálenosti zhruba 50 m od zamýšleného průchodu přes pozemky stěžovatelů, další možný průchod v lokalitě U je ve vzdálenosti asi 70 m od průchodu přes pozemky stěžovatelů. Z výškového domu č. p. 1240 je dále možné se na náměstí dostat cestou přes Komenského náměstí, která prodlužuje cestu průchodem přes pozemky stěžovatelů asi o 200 m. Napadený územní plán kromě podmínky zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů již neřeší tyto další možné průchody z náměstí směrem do jižní části města, ani přístupnost náměstí již existujícími cestami či průchody.

Z výše uvedeného vyplývá, že napadený územní plán nedovoluje posouzení zásahu do vlastnických práv stěžovatelů z hlediska požadavku nezbytně nutné míry takového zásahu a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost stěžovatelů důvodnou a napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i návrhem napadenou část opatření obecné povahy, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud konkrétně vymezil zrušenou část opatření obecné povahy tak, že v Textové části (A) na str. 11 v tabulce nadepsané „Sektor 02 – centrum a Malá Strana (mezi ryb. Koryto, ul. Part. Svobody, Mírovým nám., Příbramskou, ul. V Lipkách)“ v řádku označeném v prvním sloupci pořadovým číslem Z4(02) ve sloupci nadepsaném „Popis záměru, upřesnění“ zrušil slova „, podmíněno zachováním průchodu k čp. 1240“. Takový zásah do územního plánu odpovídá požadavkům vysloveným rozšířeným senátem v bodě 52 shora již zmíněného usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, a sice že zrušení toliko příslušné části územního plánu je na místě tehdy, „umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu, jakož i povaha nepřípustného zásahu.“ V projednávané věci se jedná o relativně samostatnou část územního plánu. Právní a skutkové otázky s tím spojené, byť mají jisté dopady do uspořádání centrální části Dobříše jako provázaného celku, jsou však vcelku dobře oddělitelné od zbytku této části územního plánu. Jinak řečeno, harmonický rozvoj území, jehož se napadená část územního plánu týká, je případně možný, byť třeba s jistými obtížemi pro některé z dotčených osob, i za situace, kdy se zásah soudu omezí právě jen na prosté zrušení omezující podmínky týkající se možností využití určitých konkrétních nemovitostí. Proto je i s ohledem na požadavek zdrženlivosti soudních zásahů do územních plánů na místě, aby se derogační rozhodnutí soudu omezilo jen na napadenou část územního plánu.

Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o nákladech řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Náhrada nákladů řízení byla tedy přiznána úspěšným stěžovatelům. Pokud jde o jejich výši, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (každý ze stěžovatelů ve výši 5.000 Kč), za podání kasační stížnosti (každý ze stěžovatelů ve výši 5.000 Kč), a dále odměnou zástupce stěžovatelů za celkem čtyři úkony právní služby po 2.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, jedno podání v řízení před krajským soudem, účast na jednání před krajským soudem a podání kasační stížnosti – § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. K takto vypočtené odměně v celkové výši 28.400 Kč je pak nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy částku 1.200 Kč. Takto vypočtená odměna a náhrada hotových výdajů (dohromady 29.600 Kč) byla dále zvýšena o částku ve výši 6.216 Kč odpovídající 21 % dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele povinen odvést podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celková výše přiznaných nákladů řízení tedy činí 35.816 Kč.

Osoby zúčastněné na řízení soud nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, nevznikly (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. května 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu