ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci navrhovatele: **AUTOCAR POKORNÝ, s.r.o.**, se sídlem Antonína Zápotockého 90/1, Vyškov, zast. JUDr. Martinou Skřivánkovou, advokátkou, se sídlem Mezírka 1, Brno, proti odpůrci: **Město Vyškov**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Vyškov, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemcích p. č. 1183/1 a p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova,

takto:

I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova, **se zamítá.**

II. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemku p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova, **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatel se návrhem na zrušení části opatření obecné povahy, který podal podle § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) dne 12. 3. 2010 u Krajského

soudu v Brně, domáhal zrušení Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, schváleného usnesením Městského zastupitelstva ve Vyškově ze dne 26. 6. 1997, č. XIII. MZ/501 - 08 (dále též „územní plán z roku 1997“), v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova. Tento návrh byl postoupen Nejvyššímu správnímu soudu usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2010, č. j. 29 A 33/2010 - 13.

V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy navrhovatel namítl, že v územním plánu z roku 1997 navrhované vybudování komunikace je nelogické, zbytečné a nevychází z potřeb místních obyvatel. Jen několik metrů od plánované komunikace totiž vede již vybudovaná místní komunikace, která je kratší a končí u řeky. Taktéž navrhovaná komunikace je naplánována pouze k řece, bez přemostění a dalšího pokračování. Územní plán z roku 1997 navíc neobsahuje kóty a je vyhotoven v takovém měřítku, že není možné určit přesné vedení navrhované komunikace. Proto nelze s jistotou tvrdit, zda trasa již existující komunikace je odlišná od trasy plánované komunikace.

Navrhovatel také namítl, že plánovaná komunikace zasahuje do jeho vlastnických práv, neboť kvůli ní je jeho pozemek prakticky nevyužitelný a ztrácí svou hodnotu. S touto částí opatření obecné povahy přitom několikrát vyslovil nesouhlas, což dokládá jeho žádost o změnu územního plánu č. 13. Její nutnosti přitom přisvědčilo Městské zastupitelstvo ve Vyškově, které dne 2. 3. 2009 schválilo vypracování nových variant dalšího komunikačního připojení sportoviště. Navíc pokud by chtěl odpůrce přistoupit k realizaci plánované komunikace, ke které po dobu 12 let nedošlo, muselo by dojít k vyvlastnění jeho pozemku. To předpokládá prokázání veřejného zájmu, který není na základě uvedených skutečností dán. Pozemek by pak musel být vyvlastněn jako celek, neboť jeho zbylé části by nebylo možné vůbec užívat nebo by je bylo možné užívat jen s nepřiměřenými náklady a ve zcela omezeném rozsahu. Vyvlastněním celého pozemku však neúměrně vzrostou náklady na vybudování zbytečného komunikačního systému, který se navíc nachází jen několik metrů od stávající komunikace.

Dále navrhovatel namítl, že odpůrce porušil § 3 odst. 1 správního řádu z roku 1967, neboť v části územního plánu z roku 1997 týkající se plánované komunikace nechránil práva a zájmy občanů.

Podle další námitky je navrhovaná komunikace naplánována jen po řeku a bez přemostění je prakticky nevyužitelná. Rozhodně tak nemůže sloužit k přístupu na sportoviště za řekou, jak se uvádí v záměru územního plánu z roku 1997. Navíc tato tvrzená potřeba nemá opodstatnění, neboť ke všem stavbám a zařízením sportoviště za řekou již byly z dob jejich výstavby zajištěny přístupy a příjezdy, jež splňují zákonné požadavky. K případnému zajištění budoucího většího komfortu příjezdu ke sportovišti je tedy možno využít stávajících přístupů z opačné strany řeky, a to i s využitím vhodného terénu průmyslové zóny. Za tohoto stavu věci je tedy budování dalšího nákladného příjezdu neúčelné, nehospodárné a není ve veřejném zájmu. O tom svědčí i skutečnost, že k realizaci plánované komunikace za celých dvanáct let od schválení územního plánu z roku 1997 nedošlo.

Rovněž tak navrhovatel namítl, že plánovaná komunikace vede přes soukromé pozemky, pásmo ochrany vodního zdroje, pěší trasy, klidovou parkovou a rekreační zónu a cyklostezky. Je situována v těsné blízkosti obytné zástavby, a proto při její realizaci dojde k zásadnímu zvýšení hlučnosti, znečištění ovzduší a změně povahy tohoto území, ačkoliv k takovému negativnímu zásahu nejsou dány žádné účelné důvody. Plánovaná komunikace tedy nemůže být v souladu s hlavními cíly a úkoly územního plánování.

S ohledem na uvedené skutečnosti a s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou jeho rozsudky ve věcech sp. zn. 1 Ao 1/2005, sp. zn. 2 Ao 3/2007, sp. zn. 2 Ao 1/2008 a sp. zn. 1 Ao 1/2009, dále navrhovatel namítl, že mezi uvedeným plánovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti existuje i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území města. Plánovaný komunikační systém nesplňuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů, neodpovídá nezbytně nutné míře a je pouhou libovůlí. Přesáhl také spravedlivou míru, neboť zde není jakákoliv potřeba, která by ho skutečně vyžadovala. Navíc napadená část územního plánu z roku 1997 není v souladu s hlediskem proporcionality, představuje exces v územním plánování, vybočila ze zákonných mantinelů a nerespektovala zásadu, podle níž musí mít zásahy do vlastnického práva výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů ještě rozumně vedoucích k zamýšlenému cíli.

Navrhovatel také namítl, že hlavním důvodem trvání odpůrce na místní komunikaci je zamýšlené vybudování dálničního přivaděče, který by ji měl v budoucnu nahradit. Tento záměr je však uveden pouze ve vyhledávací studii a nikoliv v platném územním plánu. Odpůrce tedy zneužil toho, že v platném územním plánu z roku 1997 byla v minulosti schválena a navržena místní komunikace, která ovšem nebyla po řadu let vybudována, není nezbytná ani prakticky využitelná, aby vlastníkům dotčených pozemků znemožnil jejich plnohodnotné využití a eliminoval náklady na případný výkup nemovitostí v místě stavby dálničního přivaděče. O tom svědčí i skutečnost, že ačkoliv Městské zastupitelstvo ve Vyškově odsouhlasilo posouzení možnosti změny územního plánu z roku 1997 v tom směru, že by místní komunikace přes dotčený pozemek nevedla, tak příslušný odbor městského úřadu při zpracování podkladů tuto změnu předem negoval.

Konečně navrhovatel namítl, že se v dané věci nejedná jen o rozpor mezi jeho zájmem a zájmem odpůrce, neboť s vybudováním místní komunikace a dálničního přivaděče nesouhlasí stovky občanů města, kteří podepsali protestní petici a založili občanské sdružení EkoAktivity o.s. K tomu je nutné zdůraznit, že plánovaná trasa tzv. západního dálničního přivaděče je naprosto nevhodná, protože svým rozsahem a umístěním narušuje a znehodnocuje odpočinkovou a rekreační oblast kolem místní řeky, ničí veřejnou zeleň, biokoridory a zejména narušuje pohodu a čistotu bydlení občanů, léčbu pacientů v nemocnici a pobyt žáků ve školách. Má totiž vést v těsné blízkosti obytných staveb rodinných domků, nemocnice, základní a mateřské školy a částí města s obytnými stavbami. Přitom toto řešení neodlehčí dopravě, nýbrž naopak v ní vytváří další kritická místa, jak vyplývá z různých odborných analýz a studií.

Odpůrce ve svém vyjádření, které bylo podáno dne 27. 5. 2010, navrhl zamítnutí návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

V tomto vyjádření odpůrce uvedl, že navrhovatel získal dotčený pozemek do svého vlastnictví v dubnu 2004, takže se měl možnost podrobně seznámit s jeho stavem, včetně omezení užívání zakotveného v územním plánu z roku 1997. Nesouhlas s navrženým umístěním místní komunikace na svém pozemku poprvé projevil poté, kdy na něm realizoval stavby bez požadovaných povolení a z tohoto důvodu byla stavebním úřadem zahájena příslušná řízení. V současné době se přitom zpracovává změna č. 13 územního plánu z roku 1997 s využitím konceptu, který navrhne variantní řešení a vyhodnotí návrh na vypuštění místní komunikace na příslušném pozemku s ohledem na dopady do dopravního systému města. Schválení záměru na pořízení změny územního plánu zastupitelstvem města sice nedává navrhovateli záruku, že plánovaná místní komunikace bude z územního plánu vypuštěna, nicméně umožňuje opětovné posouzení a objektivní vyhodnocení této sporné otázky. Veškeré rozvojové záměry územních plánů jak na plošnou zástavbu, tak pro liniové stavby, jsou však situovány na pozemky ve vlastnictví jiných subjektů.

Podle dalšího tvrzení odpůrce nebyly v průběhu projednávaní a schvalování územního plánu z roku 1997 i jeho následné změny č. 9 vzneseny žádné připomínky, námitky a stanoviska ze strany občanů ani dotčených orgánů státní správy.

Dále odpůrce uvedl, že územní plán z roku 1997 povinně převzal komunikaci tzv. západního přivaděče z nadřízené územně plánovací dokumentace. Konkrétně se jednalo o Územní plán Brněnské sídelní regionální aglomerace schválený vládou v roce 1985. Změna č. 9 územního plánu z roku 1997 pak toliko změnila způsob křížení v územním plánu již umístěného tzv. západního přivaděče s významnými komunikacemi z průsečných křižovatek na křižovatky okružní a změnila místo připojení tohoto přivaděče na ul. Dědická, včetně úprav souvisejícího směrového vedení komunikace. Této změně ovšem předcházelo zpracování územně plánovacích podkladů, jejichž úkolem bylo vyhodnotit výrazně narůstající tlak dopravy na stávající komunikační systém.

Odpůrce dále uvedl, že v roce 2009 reagoval na připomínky sdružení EkoAktivity, o.s. ohledně zastaralosti některých podkladů (Generel dopravy Vyškov z roku 2003), zadal zpracování aktualizace generelu dopravy a výsledky tohoto prověření veřejně prezentoval a projednal v červnu 2009.

Odpůrce rovněž uvedl, že grafické zpracování územního plánu vyvrací navrhovatelovo tvrzení o nemožnosti odlišení stávající místní komunikace od nově navrhované. Navíc dokladuje, že stávající místní komunikace, která slouží pro obsluhu skupiny rodinných domků, je ponechána pouze pro tento účel a není tak zatěžována další dopravou do sportovního areálu. Nově navrhovaná místní komunikace je pak oddělena od stávající zástavby plochou veřejně zeleně. Území Města Vyškov má pro své spádové území regionální význam také jako centrum sportu. Historicky existující sportovní areál má být podle územního plánu rozšířen o cca 20 ha. Zpracovaná podrobná územní studie sportovního areálu rozšiřuje již stávající sportovní zařízení jednotlivých klubů a oddílů a zavádí sporty nové, přičemž o veřejné prospěšnosti rozšiřování nabídky kvalitního

sportovního vyžití pro veřejnost nemůže být pochyb. Tato zvýšená nabídka však přináší i větší požadavky na dopravní obsluhu. Sportovní areál je sice historicky dopravně napojen, avšak jedním ze stávajících připojení je původně provizorní staveništní komunikace, včetně ženijního mostu, která nesplňuje stanovené parametry pro místní komunikaci. Druhé napojení je pak vedeno úzkými historickými uličkami uprostřed obytné zástavby, které neumožňuje jakékoliv zlepšení stávajícího stavu. Z těchto důvodů tedy byla navržena místní komunikace jako veřejně prospěšná stavba, která je situována mimo jiné na pozemku navrhovatele. Území, do něhož je tato komunikace navržena, je navíc nezastavitelným územím, neboť se jedná o koridor, ve kterém je vedena nadregionální infrastruktura, a to vysokotlaký plynovod DN 500 s ochranným čtyřmetrovým pásmem a bezpečnostním čtyřicetimetrovým pásmem na každou stranu od potrubí. Komunikace a technická infrastruktura jsou však v tomto bezpečnostním pásmu přípustné.

Konečně odpůrce uvedl, že v dané věci byly naplněny cíle územního plánování, přičemž opačné tvrzení navrhovatele se opírá pouze o některé části územně plánovacích podkladů, které jsou vytrženy z kontextu.

K vyjádření odpůrce zaslal navrhovatel dne 8. 6. 2010 repliku. V ní uvedl, že odpůrcem nebyla dána dostatečná publicita územnímu plánu z roku 1997 ani jeho změně č. 9. Odpůrce totiž informoval veřejnost o připravovaných změnách územního plánu zcela nedostatečně a bez konkrétního vymezení plánovaných staveb. Navíc lze považovat za protiústavní, že může být naplánována cizí stavba na něčím pozemku, aniž by o tom byl její vlastník řádně a průkazně vyrozuměn. Změna č. 9 územního plánu z roku 1997 nebyla provedena v souladu se zákonem, neboť tzv. západní dálniční přivaděč nebyl posouzen ve variantách a nebylo provedeno ani posouzení jeho vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Konečně pak je plánovaná místní komunikace pro příjezd ke sportovišti nevhodná, obtížně technicky řešitelná a bezúčelná, neboť podle aktuálního znění územního plánu není doplánována až ke sportovnímu areálu.

Při jednání před soudem, které bylo nařízeno na den 17. 6. 2010, účastníci řízení uvedli stejné skutečnosti jako ve svých předchozích podáních. K dotazům soudu navrhovatel doplnil, že pozemek p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova se nachází naproti jeho rodinnému domu, je využíván jako zahrada a před jeho koupí v roce 2004 ho měl k stejnému účelu pronajat jeho tchán. Při koupi tohoto pozemku o plánované komunikaci nevěděl, neboť vůbec neuvažoval o tom, že by přes pozemek, který se nachází mezi rodinnými domy, je zasíťovaný a mnoho let se využívá jako zahrada, mohla vést tak rozsáhlá komunikace. Odpůrce k dotazům soudu doplnil, že plánovaná místní komunikace vede přes řeku i přes sportovní areál a v době pořízení územního plánu se neuvažovalo o tom, že by měla být součástí propojení mezi západním a severním přivaděčem. V současné době není jasné, kdy bude předmětná místní komunikace realizována. Obslužná komunikace nacházející se v její blízkosti je situována v blízkosti rodinných domků a neumožňuje tak učinit žádná protihluková opatření, jež budou nezbytná kvůli vyšší frekvenci osobní dopravy. Při jakékoliv dalším jiném vedení plánované komunikace by pak došlo k zásahu do stávajících staveb v daleko větším rozsahu, než je navrženo. Změna č. 13 územního plánu z roku 1997 se nachází ve stádiu konceptu, přičemž prozatím není zřejmé, zda plánovaná komunikace bude vyloučena z dopravního skeletu města.

Soud provedl dne 24. 6. 2010 místní ohledání, při němž za přítomnosti účastníků řízení a osob oprávněných za ně v soudním řízení jednat uskutečnil prohlídku trasy plánované komunikace, obslužné komunikace nacházející se v její blízkosti, jakož i areálu sportoviště a dvou současných přístupových komunikací k němu vedoucích. O tomto důkazu provedeném podle § 130 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. pořídil obrazový záznam a fotografie, které jsou součástí soudního spisu.

V podání ze dne 29. 6. 2010 navrhovatel uvedl, že při místním ohledání nebylo najisto postaveno, kde se předmětná místní komunikace přesně nachází, neboť podle odpůrce má být umístěna na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova, zatímco podle jeho názoru má vést z větší části přes pozemek vedlejší. Proto navrhovatel rozšířil návrh na zrušení části opatření obecné povahy a nově se domáhal zrušení územního plánu z roku 1997 v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemcích p. č. 1183/1 a p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova. Dále uvedl, že příjezd ke sportovišti je v současné době zajištěn a nový příjezd může být vybudován vhodnějším způsobem. Nabízí se tu totiž varianta příjezdu ke sportovišti přes průmyslovou zónu, případně přes nový most, který by se nacházel v místě současného ženijního mostu vedle čerpací stanice pohonných hmot s nájezdem v místě současné autobusové zastávky, a to dle současného požadavku čtyři metry nad řekou Haná a s vyústěním na parkoviště u zimního stadiónu. Benzínová stanice přitom byla vybudována až po pořízení územního plánu z roku 1997 a v rozhodné době tak ještě neexistovala. Uvedené varianty nenarušují obytnou zónu a nevedou k ničení zahrad, které jsou využívány k rekreaci a mají vliv na celkovou kvalitu bydlení a ovzduší i pro ostatní obyvatele města. Dále pak odpůrcem předložený územní plán z roku 1997 nepůsobí věrohodně, neboť jsou v něm zakresleny i změny, k nimž došlo později.

V reakci na toto podání navrhovatele zaslal odpůrce dne 29. 7. 2010 vyjádření, v němž uvedl, že převážná část plánované komunikace je skutečně situována převážně na vedlejším pozemku, avšak ta se oproti stávajícímu terénu od místa napojení na ul. Dědická směrem k řece Haná zvedá na úroveň mostního tělesa a vzniká zde těleso násypu, které zasahuje převážnou část pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova, zvláště pak tu jeho část, kde chce navrhovatel realizovat stavbu. Navrhovatelem zmíněná varianta připojení ke sportovišti přes průmyslovou zónu není zpracována v územním plánu z roku 1997 ani v jeho změnách. Další jím uváděná varianta přístupu ke sportovnímu areálu přes nové přemostění v místě současného ženijního mostu pak odporuje závazné normě ČSN 73 6102 Projektování křižovatek na silničních komunikacích. Tato norma by připustila v tomto místě pouze rozšíření stávající stykové křižovatky Dědická-Hraničky na křižovatku průsečnou. Takto navržená místní komunikace by však ústila přímo do stávajícího parku Smetanovy sady, což by mělo nepříznivý dopad na možnosti rekreace a oddychu pro velkou část vyškovské veřejnosti, neboť se jedná o jedinou takto rozsáhlou a kvalitní parkovou plochou ve městě. Předložený územní plán z roku 1997 je originálem a byl proveden technologií tisku ze želatiny (nikoliv počítačovou grafikou), která je jednorázová. Nelze tedy tisk znovu obnovit a jakékoliv následující úpravy nejsou možné.

V dalším podání ze dne 30. 8. 2010 navrhovatel uvedl, že plánovanou místní komunikaci nelze z hlediska dotčení vlastnických práv dělit na úseky vozovky, mostní konstrukce, náspu, inženýrských sítí apod. Z předchozího vyjádření odpůrce lze tak nabýt

dojmu, že má na mysli západní přivaděč, a nikoliv místní obslužnou komunikaci, neboť ta by jistě nevyžadovala násep a mostní konstrukci takových rozměrů. K tomuto zamýšlenému pokračování západního přivaděče přes předmětný pozemek chce přitom odpůrce využít dlouho nerealizovanou obslužnou místní komunikaci. S variantou dopravy přes průmyslovou zónu se počítá v generelu dopravy a ve vyhledávací studii, přičemž tato etapa obchvatu města, která by řešila i přístup ke sportovišti, by mohla být realizována jako první. V místě vyústění současného mostu na ulici Dědická je vozovka rozšířena o silniční pruh autobusové zastávky, která se dá přesunout o cca 100 m k čerpací stanici pohonných hmot. Tím se místo vyústění mostu na ulici Dědickou významně rozšíří a komunikace bude mít v tomto úseku šířku 13 až 15 m. Je zde dostatečná délka nájezdu z obou směrů i šířka na odbočovací pruh. Při šířce mostní vozovky 6 m a více je zajištěn bezpečný rádius vozovky i pro autobusovou dopravu. Vyústění mostovky v úrovni vozovky ulice Dědická je v přehledném a rovném úseku ulice s rychlostí 50 km/hod, která se dá v případě nutnosti úsekově omezit na nižší rychlost. I v případě navázání tohoto mostu na křižovatku Dědická-Hraničky bude most za řekou Haná ústit přímo na betonovou plochu parkoviště u zimního stadiónu, u něhož se také nachází sjezd z ženijního mostu. Není tedy pravdou, že by toto vyústění mělo negativní dopad na parkovou zónu Smetanových sadů. Realizace čerpací stanice pohonných hmot přitom byla umožněna na nevhodném místě a zjevně tak ztížila možnosti přístupu ke sportovišti, čímž byl na jeho úkor preferován zájem vlastníka této stavby. Dále odpůrcem předložený územní plán z roku 1997 je nevěrohodný, neboť původní záměr spočíval v naplánování místní komunikace, a nikoli komunikace městského okruhu s parametry rychlostní komunikace. Konečně pak měřítko územního plánu neumožňuje určit, na jakých pozemcích má být předmětná komunikace umístěna. I když tedy měřítko odpovídá zákonu, tak tento zákon není v souladu s ústavně zaručenou ochranou vlastnického práva a tudíž je protiústavní.

Při dalším ústním jednání, které soud nařídil na den 2. 9. 2010, účastnicí řízení zopakovali svá tvrzení a setrvali na svých návrzích.

Za opatření obecné povahy se podle přechodného ustanovení § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), považují obecně závazné vyhlášky, jimiž byla podle předchozí právní úpravy vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu. Závaznou část územního plánu z roku 1997 vymezila Městská rada ve Vyškově obecně závaznou vyhláškou Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov. Navrhovatel se tedy návrhem na zrušení části opatření obecné povahy mohl domáhat pouze zrušení této obecně závazné vyhlášky v její závazné části vymezující veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace na pozemcích p. č. 1183/1 a p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova, a nikoliv zrušení příslušné části územního plánu z roku 1997. Povaha obecně závazné vyhlášky o vymezení závazných částí územního plánu z roku 1997 se přitom na základě § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. změnila a nelze ji již nadále považovat za právní předpis obce, nýbrž za opatření obecné povahy. Předmětem přezkumu části opatření obecné povahy je tedy v projednávané věci obecně závazná vyhláška Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemcích p. č. 1183/1 a p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. K podání takového návrhu je přitom navrhovatel ve vztahu k pozemku par. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova nepochybně aktivně legitimován, neboť je podle výpisu z katastru nemovitostí jeho vlastníkem a ve svém návrhu tvrdí, že plánovaná místní komunikace zasáhne do jeho vlastnického práva k této nemovitosti. Právě v tvrzení o zásahu do vlastnictví k nemovitosti dotčené územním plánem totiž judikatura Nejvyššího správního soudu spatřuje splnění podmínky aktivní žalobní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

Vlastníky pozemku p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova jsou však dle výpisu z katastru nemovitostí jiné osoby, takže ve vztahu k této nemovitosti nepřipadá zkrácení vlastnického práva navrhovatele vůbec v úvahu. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemku p. č. 1182/2 v k. ú. Dědice u Vyškova, byl tedy podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a proto ho soud podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

Při posuzování návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova vycházel soud z následujícího skutkového stavu, který zjistil na základě důkazů předložených navrhovatelem a spisové dokumentace předložené odpůrcem.

Městské zastupitelstvo ve Vyškově usnesením ze dne 26. 6. 1997, č. XIII. MZ/501 - 08, schválilo Územní plán sídelního útvaru Vyškov. V důvodové zprávě k němu se uvádí, že pro veřejně prospěšné stavby občanského a technického vybavení se vymezují plochy pro veřejné komunikace, mezi něž náležejí i navržené místní komunikace pro řešení městského skeletu (část IV bod 12, část V bod 1). Napadená místní komunikace je zakreslena v grafické části územního plánu z roku 1997 (srov. výkres č. 3 Dopravní řešení, výkres č. 10 Veřejně prospěšné stavby). Mezi veřejně prospěšnou stavbu pak důvodová zpráva k územnímu plánu zahrnula i rozšíření centrálního sportovního areálu u Hané.

Na základě zmocnění obsaženého v usnesení Městského zastupitelstva ve Vyškově ze dne 26. 6. 1997, č. XIII. MZ/501 - 08, vydala Městská rada ve Vyškově obecně závaznou vyhlášku Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov. V jejím čl. 8 odst. 1 bodu I je stanoveno, že místní komunikace a účelové komunikace se umísťují na plochách a trasách vyznačených ve výkrese č. 3 Dopravní řešení schváleného územního plánu. Ustanovení čl. 13 odst. 1 zahrnulo navržené komunikace pro řešení městského skeletu, včetně obslužných komunikací navržených obytných souborů, mezi veřejné komunikace tvořící veřejně prospěšné stavby. Za veřejně prospěšnou stavbu bylo v bodu III téhož ustanovení označeno i rozšíření centrálního sportovního areálu Smetanovy sady.

Usnesením Zastupitelstva města Vyškova ze dne 24. 9. 2007, č. VI. ZM/1080 - 04, byla opatřením obecné povahy vydána změna č. 9 Územního plánu sídelního útvaru Vyškov. V jejím bodě 1 písm. e) byla nově vymezena plocha dopravní komunikace (Západní přivaděč), označená v grafické části této změny „9.07". V odůvodnění tohoto opatření obecné povahy se mimo jiné uvádí, že *„návrh západního přivaděče upravuje původní trasu komunikace s tím, že tato v budoucnu umožní odlehčení dopravy v centru města Vyškova a zlepší dopravní situaci."* Příslušná pasáž důvodové zprávy k změně č. 9 územního plánu zní: *„9.07 Západní přivaděč Vyškov: Do územního plánu zapracovat část trasy nově uvažovaného západního přivaděče na dálniční křižovatku Vyškov - západ, křižující silnici do Drnovic a ústícího do uvažované kruhové křižovatky na ulici Dědická. Tato část směrově mění stávající trasu přivaděče, která je zanesena v plném územním plánu. Nová trasa vyplývá z Vyhledávací studie pro západní přivaděč. V souvislosti se změnou trasy komunikace navrhnout úpravy obytného území."*

Tato vyhledávací studie byla vyhotovena v listopadu 2005 společností Dopravoprojekt Brno, a.s. V její části 2.2 pojednávající o účelu studie a sledovaných cílech se uvádí, že *„řešeným územím průchodu trasy je oblast západního okraje města se začátkem situovaným do místa dnešního připojení přivaděče z dálnice D1 s pokračováním trasy severním obchvatem města."* Bod 3.1 zní: *„Zájmové území řešení studie spadá do západní a severní oblasti města Vyškova, zasahuje okrajově příměstské části Nosálovice, Dědice a Pazderna převážně na katastrálním území Vyškov, částečně zasahuje katastr obce Drnovce. Účelem vypracování studie je prověření reálnosti komunikačního propojení vedením trasy severozápadním obchvatem města a jeho propojení na vybudovanou síť komunikací vyššího řádu. Studie Západního přivaděče má návaznost na stávající přivaděč Vyškov-západ (EXIT 226), který je ukončen stykovým připojením na silnici II/430. Ukončení trasy je v oblasti začátku mostu převádějícího silnici I/47 přes R46 na výjezdu z Vyškova ve směru na Ivanovice na Hané. Vzhledem k délce a rozsahu řešené komunikace je stavba rozdělena na západní a severní větev. Dělícím bodem na trase je oblast křížení s ulicí Dědickou, kde je rozhraní západního a severního přivaděče."* Dále vyhledávací studie posuzuje v bodech 6 a 7 různé varianty zmíněného komunikačního propojení a uvádí důvody pro výběr výsledné varianty s tím, že u ní v bodě 8 stanoví podrobné technické řešení, které počítá i s okružní křižovatkou Dědická, křižující trasu západního přivaděče v km 2,910 se silnicí III/37728 (stavební objekt 106), a to namísto dosavadní stykové křižovatky se zaústěním do ulice Dědická.

Zastupitelstvo města Vyškova usnesením ze dne 2. 3. 2009, č. XV. ZM/3081-04, schválilo zadání pro zpracování změny č. 13 územního plánu. V něm se uvádějí následující skutečnosti: *„Občané požadují zrušení navržené obslužné komunikace ke sportovnímu areálu, vedené z ulice Dědická prolukou podél trasy vysokotlakého plynovodu přes řeku Hanou na okraji výhledové plochy sportovního areálu. Obsahem zadání bude prověření výše uvedeného požadavku a eventuelní návrh úpravy dopravního skeletu města. ... Pro řešení změny č. 13 Územního plánu sídelního útvaru Vyškov vyplývá z platného Územního plánu Brněnské sídelní regionální aglomerace následující: V plánu BSRA je navržena komunikace propojující dálniční křižovatku s ulicí Dědickou, vedoucí západně od Nosálovic a kolem sídliště Osvobození. Navržený obchvat je nutno respektovat. V ÚAP je ve výkrese záměrů zakreslena západní obchvatná komunikace navržená dopravním generelem v místě, kudy je ve stávající ÚPD*

vedena obslužná komunikace ke sportovnímu areálu. Pokud z tohoto území bude automobilová doprava vyloučena, je třeba navrhnout takové dopravní řešení, které obsluhu sportoviště a možnost napojení vojenského areálu mimo centrum Dědic umožní. Vyloučením automobilové dopravy z územní proluky vzniklé vedením trasy vysokotlakého plynovodu nesmí dojít k budoucímu omezení rozvoje města a omezení obslužnosti území. ... V dopravním generelu je navržená koncepce dopravního skeletu města Vyškova. Tato koncepce počítá s vybudováním obchvatu města. Zrušením možnosti vést obchvat města výše uvedenou prolukou vyvolá nutnost navrhnout novou dopravní koncepci umožňující odvedení části automobilové dopravy z centra města Vyškova a centra Dědic.“

Soud přezkoumal napadenou část opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu a dalším průběhu řízení podle § 101 a násl. s. ř. s., ačkoliv v něm není koncentrační zásada výslovně zakotvena. Vycházel přitom z nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09, který lze vyhledat na http://nalus.usoud.cz. V něm se uvádí, že „*navzdory "nevázanosti právními důvody" nelze pominout, že přirozeným prvkem řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. - vzhledem ku celkové konstrukci jeho úpravy, reflektující typovou skutkovou základnu návrhu a přítomnost logicky silného individuálního (soukromého) zájmu navrhovatele - je procesní aktivita primárně samotného navrhovatele, které odpovídá, že i jemu je namístě přiměřeně připínat soudnímu řízení tradiční povinnost tvrzení, případně i důkazní. Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o tomu relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ku zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být.*“ Na základě této úvahy dospěl Ústavní soud v uvedeném judikátu k závěru, podle něhož „*názor, že přezkum opatření obecné povahy podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je obsahově předurčen aktivitou účastníků řízení, je ústavněprávně plně akceptovatelný. Se zřetelem k zásadě „vigilantibus iura“ není z pozic ústavněprávního přezkumu dodržení procesních pravidel relevantním pochybením, pakliže se Soud v dané věci soustředil k těm námitkám („právním důvodům“), které navrhovatel v řízení před ním uplatnil.*“

Návrh na zrušení části opatření obecné povahy směřuje výslovně pouze proti obecně závazné vyhlášce Města Vyškova č. 2/1998 v její závazné části vymezující veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova. Také při jednání před soudem navrhovatel uvedl, že předmětem přezkumu je uvedená část územního plánu z roku 1997 a pouze podpůrně uvádí skutečnosti vztahující se k jeho změně č. 9. Z tohoto důvodu se soud nemůže zabývat žádnými navrhovatelovými námitkami, které se vztahují k řízení předcházejícímu vydání změny č. 9 územního plánu z roku 1997. Rovněž nelze řešit otázky související se západním dálničním přivaděčem, neboť jeho trasa, jež byla nejprve vytyčena v územním plánu z roku 1997 a později upravena v jeho změně č. 9, nebyla napadena návrhem na zrušení části opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu soud neprovedl důkazy předložené navrhovatelem na CD při jednání ze dne 2. 9. 2010, neboť ty se vztahovaly jen k západnímu dálničnímu přivaděči a k jeho variantám. Dále není možné posuzovat ani propojení západního přivaděče s přivaděčem severním, neboť takové řešení je jen ve stádiu úvah a nebylo doposud vtěleno do některé změny územního plánu z roku 1997. Rovněž tak nelze zkoumat ani změnu

č. 13, neboť ta doposud nebyla schválena a do podoby územního plánu z roku 1997 nezasáhla.

Soud se tedy mohl zabývat jen těmi námitkami, jež se vztahují k závazné části územnímu plánu z roku 1997 vymezující veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova. S navrhovatelem tvrzenými skutečnostmi týkajícím se plánované trasy západního přivaděče se pak musel vyrovnat pouze v tom ohledu, že uvedený přivaděč se má napojovat na předmětnou místní komunikaci.

Toliko v rozsahu těchto námitek tedy soud mohl podle § 101d odst. 1 věty první s. ř. s. posoudit soulad navrhovatelem napadené části opatření obecné povahy se zákonem a to, zda ten, kdo ho vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Algoritmus (test) soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy či jeho části se zákonem, který vychází z tohoto zákonného ustanovení, je vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, který byl publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus se skládá z následujících kroků:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.

3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.

5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

První tři kroky tohoto algoritmu tedy mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy či jeho části. Ve vztahu k prvním dvěma krokům však žádné konkrétní námitky nebyly v dané věci vneseny a ani nic nenasvědčuje tomu, že by odpůrce neměl pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy nebo že by při jeho vydání překročil meze zákonem vymezené působnosti.

Pod třetí krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy je možné podřadit námitky o rozporu příslušné části územního plánu z roku 1997 s ustanovením § 3

odst. 1 správního řádu z roku 1967, o nedostatečné publicitě územního plánu z roku 1997 a o nevyrozumění vlastníka s naplánováním předmětné místní komunikace na jeho pozemku. Rovněž tak lze mezi třetí krok uvedeného algoritmu zahrnout i navrhovatelovy námitky o vedení místní komunikace pouze k řece, bez přemostění a dalšího pokračování, o nevěrohodnosti odpůrcem předložené grafické části územního plánu z roku 1997 a o jeho pořízení v takovém měřítku, které neumožňuje určení přesného vedení navrhované komunikace.

S těmito námitkami se však nelze ztotožnit. Napadené opatření obecné povahy totiž bylo původně vydáno formou obecně závazné vyhlášky o vymezení závazné části územně plánovací dokumentace sídelního útvaru, jejímuž pořízení a schválení předcházela zvláštní procedura stanovená v § 16 a násl. stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Tato územně plánovací dokumentace tedy nebyla opatřena ve správním řízení, a proto v dané věci nemohlo dojít k porušení § 3 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Navrhovatelovo tvrzení, že odpůrce nedostatečně zveřejnil územní plán z roku 1997, že v jeho části týkající se plánované komunikace nechránil práva a zájmy občanů a že o tomto záměru nevyrozuměl vlastníka pozemku, byla nekonkrétní a v dané věci irelevantní. Navrhovatel totiž mohl ve vztahu k pořizování a schvalování územního plánu z roku 1997 namítat jen zkrácení svých procesních práv, avšak jejich porušení nepřicházelo vůbec v úvahu, neboť předmětný pozemek jím byl zakoupen až v roce 2004.

Plánová místní komunikace je v grafické části územního plánu z roku 1997, konkrétně ve výkresu č. 3 Dopravní řešení a ve výkresu č. 10 Veřejně prospěšné stavby, naznačena tučnou přerušovanou čarou, jež zřetelně vede z ulice Dědická prolukou podél trasy vysokotlakého plynovodu přes řeku Hanou až na okraj výhledové plochy rozšířeného centrálního sportovního areálu. Nelze proto souhlasit s tvrzením navrhovatele, že předmětná místní komunikace byla naplánována pouze k řece a již nepokračuje do prostoru rozšířeného sportoviště. Navrhovatelem předložené výkresy č. 3 a 10 byly přitom vyhotoveny společností Urbanistické středisko Brno, spol. s r. o. v lednu 1997 a navrhovaná místní komunikace v nich ještě přímo nenavazovala na západní dálniční přivaděč. Jeho trasa byla takto upravena až změnou č. 9 územního plánu, jak již bylo dříve zmíněno. Odpůrcem předloženou grafickou část územního plánu z roku 1997 lze tedy považovat za věrohodnou a soud z ní mohl vycházet. V ní obsažené výkresy č. 3 a 10 byly v souladu s Přílohou č. 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, vyhotoveny v měřítku 1 : 5 000. Toto měřítko umožňuje spolehlivě seznat, že plánovaná místní komunikace nesplývá ze stávající obslužnou komunikaci ani nekončí u řeky, jak tvrdí navrhovatel. Z takto vyhotovených výkresů není toliko patrné, v které části pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova a v jakém rozsahu má být navrhovaná místní komunikace umístněna, nicméně tato skutečnost nemůže mít na projednávanou věc žádný vliv. Určení přesné trasy plánované místní komunikace je totiž záležitostí případného územního či stavebního řízení, zatímco pro účely řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy plně postačuje zjištění, že tato komunikace zasahuje na pozemek navrhovatele a v důsledku toho může dojít ke zkrácení jeho práv.

Z hlediska navrhovatelem uplatněných námitek dospěl soud k závěru, že napadená část opatření obecné povahy byla vydána zákonem stanoveným postupem. Ta tedy uspěla i ve třetím kroku algoritmu soudního přezkumu.

Zbývající dva kroky algoritmu přezkumu souladu opatření obecné povahy či jeho části se zákonem mají povahu materiální a při nich soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy či jeho části. Tyto kroky spočívají v přezkumu obsahu opatření obecné povahy či jeho části z hlediska jeho (jejího) souladu se zákonem (materiální kritérium) a v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy či jeho části z hlediska jeho (její) proporcionality.

Ve vztahu k čtvrtému kroku algoritmu soudního přezkumu souladu napadené části opatření obecné povahy se zákonem nebyly navrhovatelem vzneseny žádné námitky, takže soud nemohl žádný její rozpor s hmotným právem shledat.

Všechny zbývající námitky, které je možné projednat, lze totiž podřadit pod pátý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy či jeho části. Za něho soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, považoval *„přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“*

K aplikaci pátého kroku uvedeného algoritmu se obsáhle vyjádřil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, které bylo publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS. V jeho relevantní části se uvádějí následující skutečnosti:

„[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 podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (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. 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 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: Vlastnictví a svoboda, Argo, Praha 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 po 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 věcí 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 (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).

[...]

[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 dotyčný 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 dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného 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.“

Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy územní plán představuje významný zásah do vlastnického práva dotčených subjektů a tím i zásadní omezení jejich ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Tento zásah přitom může být učiněn i proti vůli vlastníků nemovitosti a až v případě, že přesahuje únosnou míru, vzniká dotčeným subjektům právo na přiměřenou náhradu. Z tohoto důvodu tedy nemůže obstát námitka navrhovatele, že plánová místní komunikace zasahuje do jeho vlastnických práv a vyžaduje vyvlastnění jeho pozemku, čímž mají neúměrně vzrůst náklady na vybudování komunikačního systému. V samotném zásahu plánované místní komunikace do vlastnického práva navrhovatele či v nutnosti poskytnout mu za něho adekvátní náhradu tedy nelze spatřovat důvody pro zrušení napadené části opatření obecné povahy. K takovému rozhodnutí by mohl soud přistoupit pouze v případě, kdyby odpůrce při plánování předmětné místní komunikace nedodržel zásady subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Tyto zásady jsou podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, naplněny při kumulativním splnění následujících podmínek:

a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře,
c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem,
e) zásah je činěn s vyloučením libovůle.

Navrhovaná místní komunikace, která je v dané věci napadena návrhem na zrušení části opatření obecné povahy, má zajistit přístup k centrálnímu sportovišti Smetanovy sady. To má být podle územního plánu z roku 1997 rozšířeno o cca 20 ha plochy, na níž mají vzniknout další sportovní zařízení. Takto rozšířený sportovní areál zvyšuje možnosti sportovního vyžití obyvatel spádového území Města Vyškov a o jeho veřejné prospěšnosti tak nemůže být žádných pochybností. Na rozšířené sportoviště přitom musí být zajištěn přístup pro motorová vozidla, k čemuž má sloužit právě plánovaná místní komunikace, která má vést přes pozemek navrhovatele. Tato místní komunikace stejně jako rozšíření centrálního sportovního areálu Smetanovy sady byly v napadeném opatření obecné povahy označeny za veřejně prospěšné stavby. Územní plán sídelního útvaru se přitom pořizoval a schvaloval také za účelem vymezení veřejně prospěšných staveb, jak vyplývá z § 21 odst. 4, § 22 odst. 4 a § 29 odst. 2 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Z těchto skutečností je zřejmé, že zásah do vlastnického práva majitele pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova v podobě plánované místní komunikace přes něho vedoucí je ústavně legitimní a je odůvodněn o zákonný cíl.

Rovněž tak tento zásah byl učiněn nediskriminačním způsobem a bez vyloučení libovůle. V projednávané věci totiž nic nenasvědčuje tomu, že by odpůrce naplánoval místní komunikaci přes pozemek p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova kvůli určitým vlastnostem či postojům jeho vlastníka nebo s cílem ho tímto opatřením poškodit. Rovněž

tak nebylo doloženo, že by odpůrce již v době schválení územního plánu z roku 1997 pojal skrytý záměr realizovat severní přivaděč a přes pozemek p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova jej propojit s plánovaným západním přivaděčem s tím, že prozatím v daném úseku navrhl pouze místní komunikaci, kterou formálně odůvodnil nutností přístupu k rozšířenému sportovnímu areálu. Takovému závěru totiž nesvědčí grafická část územního plánu z roku 1997, neboť podle ní se západní dálniční přivaděč přímo nenapojoval na navrhovanou místní komunikaci, nýbrž na ulici Dědická v místě, které bylo vzdáleno od pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova několik desítek metrů. K přímému propojení trasy západního přivaděče s navrhovanou místní komunikací mělo dojít až změnou č. 9 územního plánu, jak již bylo zmíněno. Územní plán z roku 1997 neupravoval rozměry navrhované místní komunikace ani způsob jejího přemostění, neboť tyto konkrétní otázky se řeší v územním, případně stavebním řízení. Proto nelze přisvědčit tvrzení navrhovatele, podle něhož konstrukce navrhované místní komunikace nasvědčuje tomu, že odpůrce již při schválení územního plánu z roku 1997 pojal skrytý záměr učinit ji později součástí západního přivaděče. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani zmínka odpůrce o požadovaných rozměrech předmětné komunikace, neboť z ničeho nevyplývá, že takové parametry by musela mít jenom rychlostní komunikace, a nikoliv komunikace místní, jak tvrdí navrhovatel. Soud tedy nezjistil, že by odpůrce při vydání napadené části opatření obecné povahy zneužil zákonem svěřenou pravomoc.

Zbývá tedy posoudit, zda zmíněný zásah do vlastnického práva majitele pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova byl učiněn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli.

V této souvislosti je nutné vzít v úvahu, že rozšíření sportovního areálu klade zvýšené nároky na dopravní obsluhu, které nelze zajistit stávajícími komunikačními připojeními. Jedním z nich je totiž provizorní staveništní komunikace s ženijním mostem, která nemá parametry místní komunikace a nelze ji považovat za vyhovující příjezdovou cestu do plánované rozlehlejší plochy sportoviště, v níž lze očekávat zvýšený dopravní provoz oproti současnému stavu. Druhé stávající komunikační napojení je vedeno úzkými uličkami přes obytnou zástavbu, které by rovněž nemohlo vyhovovat potřebám rozšířeného sportovního areálu. Z toho je zřejmé, že dopravní napojení do plánovaných větších prostor sportoviště musí být řešeno za pomoci jiné místní komunikace. Její realizace sice bude mít určitý nepříznivý vliv na životní prostředí a pohodu bydlení v dané lokalitě, nicméně takový zásah je odůvodněný veřejným zájmem na sportovním vyžití obyvatel Vyškova a přilehlých obcí, který by se bez adekvátní příjezdové cesty k rozšířenému sportovišti mohl jen obtížně realizovat.

Navrhovaná místní komunikace, která má zajistit přístup k rozšířenému sportovnímu areálu, byla naplánována přes pozemek p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova v místě, kde se nachází větší proluka mezi obytnou zástavbou. Její realizace tak nevyžaduje odstranění stávajících staveb sloužících k bydlení, nýbrž „jen“ zahrádkářské kolonie, v čemž lze spatřovat šetrný způsob vedoucí k zamýšlenému cíli. Naopak za šetrné by nemohlo být považováno zajištění příjezdové cesty k rozšířenému sportovišti za pomoci stávající obslužné komunikace, která se nachází v blízkosti plánované místní komunikace. Tato obslužná komunikace je totiž situována v těsné blízkosti rodinných domů a neumožňuje učinit žádná protihluková opatření, která si bude vyžadovat vyšší frekvence

osobní dopravy. Uvedeným řešením by tedy došlo k ještě většímu zásahu do práv vlastníků nemovitostí nacházejících se v dané lokalitě. Ke stejné nežádoucí situaci by došlo i naplánováním příjezdu k rozšířenému sportovnímu areálu rozšířením stávajících úzkých ulic situovaných uprostřed obytné zástavby, neboť takové opatření by vyžadovalo odstranění řady staveb sloužících k bydlení. Navrhovatelem zmíněná varianta přístupu k rozšířenému sportovišti přes průmyslovou zónu by pak mohla být realizována jen v rámci severního dálničního přivaděče, který však v územním plánu z roku 1997 ani v jeho změnách není vymezen.

Zbývající varianta přístupové cesty k rozšířenému sportovišti, o níž se navrhovatel zmínil, představuje realizaci nového přemostění v místě stávajícího ženijního mostu vedle čerpací stanice pohonných hmot. V blízkosti současného mostu se nenachází obytná zóna, jak bylo ověřeno i při místním ohledání, takže tato varianta se může jevit jako šetrnější způsob vedoucí k zajištění příjezdu k sportovišti. Podle vyjádření odpůrce ze dne ze dne 29. 7. 2010 by však realizace takové varianty odporovala příslušné technické normě, která by toliko umožňovala řešení vedoucí k vyústění přemostění do stávající parkové plochy Smetanových sadů. Toto tvrzení odpůrce přitom nelze ničím zpochybnit, neboť proti napadené části opatření obecné povahy nebyly v průběhu pořizování územního plánu z roku 1997 vzneseny žádné námitky, v důsledku čehož nebyla dána potřeba vypracování variantního řešení příjezdové cesty k rozšířenému sportovišti, a to například v místě stávajícího ženijního mostu. Pokud by takové varianty byly v souvislosti se schválením územního plánu z roku 1997 vypracovány, mohl by soud případně shledat, že jiná tehdy zvažovaná přístupová cesta k rozšířenému sportovišti by daleko méně intenzivně zasahovala do zájmů, k nimž se má při vypracování územního plánu sídelního útvaru přihlížet, a že tudíž naplánování místní komunikace přes pozemek p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova je nelogické a evidentně nepředstavuje nejšetrnější způsob vedoucí k zamýšlenému cíli. Takový závěr by soud eventuálně mohl učinit i v případě, kdyby mu navrhovatel předložil variantní řešení přístupu k rozšířenému sportovnímu areálu, které by bylo vypracováno v souvislosti s pořizováním změny č. 13 územního plánu. Uvedený dokument však v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy předložen nebyl. Proto za situace, kdy zde nebyly k dispozici jiné varianty řešení přístupu k rozšířenému sportovišti a jejich nevypracování nelze odpůrci vytýkat, nemohl soud učinit závěr, že v rozhodné době zde existovala možnost šetrnějšího komunikačního napojení v podobě realizace nového přemostění v místě stávajícího ženijního mostu, jež by nevyžadovala zásah do vlastnického práva k pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova. Takový závěr nemůže bez dalšího učinit ani soud, neboť ten k tomu nemá odbornou erudici, a proto se nemůže obejít bez potřebných územně plánovacích podkladů. Možnosti variantního řešení k plánované místní komunikaci vedoucí přes pozemek navrhovatele přitom soud nemohl ověřovat ani nařízením znaleckého posudku. Tím by totiž účastníky soudního řízení zatížil značnými náklady a především by nahradil činnost orgánů územního plánování, což mu nepřísluší, neboť v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn toliko posoudit jeho (její) soulad se zákonem.

Soud tedy neshledal žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že zásah do vlastnického práva k pozemku, jehož majitelem je v současnosti navrhovatel, přesáhl nezbytně nutnou míru nebo že tento zásah mohl být učiněn šetrnějším způsobem

vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Proto lze učinit závěr, že odpůrce při plánování předmětné místní komunikace dodržel všechny kumulativně stanovené zásady subsidiarity a minimalizace takového zásahu, které byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Napadená část opatření obecné povahy ve vztahu k pozemku č. p. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova tak uspěla i v pátém kroku algoritmu soudního přezkumu, v důsledku čehož je nutné ji považovat za zákonnou.

Navrhovatel tak bude moci proti plánované místní komunikaci brojit pouze v procesu pořizování změny č. 13 územního plánu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. S-JMK 155406/2009/OÚPSŘ, se pak navrhovatel může dále domáhat posouzení správnosti závěru správních orgánů obou stupňů, podle něhož nelze vyhovět jeho žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby domovní studny na pozemku p. č. 1183/1, v k. ú. Dědice u Vyškova kvůli tomu, že územní plán z roku 1997 byl vypracován v měřítku, který nevylučuje kolizi územního plánu s touto stavbou. Uvedený závěr se Nejvyššímu správnímu soudu jeví poněkud nepřesvědčivým, avšak jeho správnost je oprávněn posoudit pouze krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

V řízení podle hlavy II, dílu 7 s. ř. s. však nebyl návrh na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Města Vyškova č. 2/1998, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Vyškov, v části veřejně prospěšná stavba místní komunikace na pozemku p. č. 1183/1 v k. ú. Dědice u Vyškova, shledán důvodným, a proto ho Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 101d odst. 5 s. ř. s. jim takové právo nenáleží.

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

V Brně dne 2. září 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu