

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatele: **Stodůlky, s. r. o.,** se sídlem Bucharova 2641/14, Praha 5, zast. JUDr. Ivanem Teleckým, advokátem, se sídlem V Celnici 4, Praha 1, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zast. JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 11/2010, ze dne 3. 6. 2010, kterým byla vydána změna vlny 07 územního plánu hlavního města Prahy,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 11/2010 – změna vlny 07 územního plánu hlavního města Prahy schválený usnesením zastupitelstva města dne 3. 6. 2010 **se zrušuje** v části změny č. Z 1865/07 dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I.
Podstata návrhu

Zastupitelstvo hlavního města Prahy usnesením ze dne 3. 6. 2010, č. 38/51 vydalo změnu 07 územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Změna 07 územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy byla vydána jako opatření obecné povahy a nabyla účinnosti 30. 6. 2010.

Stodůlky s. r. o. (dále jen navrhovatel) návrhem ze dne 25. 6. 2010 zahájil řízení o zrušení části opatření obecné povahy týkající se změny č. 1865/07.

Aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy dovozoval navrhovatel z toho, že je vlastníkem pozemku p. č. 2166/26 o výměře 2402 m² v katastrálním území Stodůlky, obec Praha, vedeného na listu vlastnictví č. 9944 (dále jen dotčený pozemek). Právní předchůdce navrhovatele, společnost ISEL s. r. o., nabyl dotčený pozemek kupní smlouvou ze dne 8. 6. 2004. Ke dni, kdy navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce, nabyl dotčený pozemek, byl v platnosti územní plán hlavního města Prahy, který byl přijat usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/5 ze dne 9. 9. 1999 ve znění pozdějších změn. Podle územního plánu měla část dotčeného pozemku o výměře 2214 m² z celkových 2402 m² funkční využití „SVO“ – polyfunkční území smíšené obchodu a služeb (nyní „SV“ – všeobecně smíšené). Zbývající část dotčeného pozemku o výměře 188 m² měla v době nabytí pozemku funkční využití „PP“ – parky a parkově upravené plochy (nyní „ZMK“ – zeleň městská a krajinná).

Součástí změny 07 územního plánu je změna územního plánu č. Z 1865/07, která zahrnuje dvě změny:

a) změna funkčního využití dotčeného pozemku, tj pozemku navrhovatele, a
b) změna funkčního využití sousedního pozemku ve vlastnictví odpůrce, konkrétně pozemku p. č. 2166/3 v katastrálním území Stodůlky vedeného na listu vlastnictví č. 1716.

Funkční využití dotčeného pozemku bylo změněno z využití „SV“ – všeobecně smíšené – na funkční využití „ZMK“ – zeleň městská a krajinná, (zastavitelná plocha byla změněna na plochu nezastavitelnou). Naopak v případě pozemku ve vlastnictví odpůrce se mění jeho využití ze současného funkčního využití „ZMK“ – zeleň městská a krajinná - na funkční využití „SV“ – všeobecně smíšené (změna plochy z nezastavitelné na zastavitelnou).

Navrhovatel se domáhá zrušení opatření obecné povahy týkající se změny územního plánu v rozsahu dotčeného pozemku, což odůvodňuje tvrzením, že opatření obecné povahy je nezákonné z následujících důvodů:

a) nebyla prokázána a zřejmě ani zkoumána existence jakéhokoliv veřejného zájmu, který by nucený zásah do vlastnického práva navrhovatele umožňoval,
b) existující soukromý zájem navrhovatele, který byl městské části Praha 13 a jejím prostřednictvím i odpůrci znám, byl ignorován i přes jeho řádné a včasné uplatnění cestou námitky,
c) změna Z 1865/07 byla provedena v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, a to i přes výslovné včasné upozornění na porušování této zásady,
d) jediný deklarovaný důvod pro realizaci změny Z 1865/07 nemá oporu mezi zákonem stanovenými cíli a úkoly územního plánování,
e) opatření ani rozhodnutí o uplatněných námitkách nejsou řádně, respektive vůbec odůvodněna, přestože zákon v obou případech odůvodnění vyžaduje,
f) opatření zasáhlo do ústavně zaručeného práva navrhovatele svobodně podnikat.

Navrhovatel spatřuje nezákonnost opatření obecné povahy především v nezkoumání a neprokázání veřejného zájmu. Opatření obecné povahy v rozsahu změny Z 1865/07 totiž přímo a bezprostředně vede k omezení jeho možnosti na dotčeném pozemku realizovat rezidenční projekt, za jehož účelem pozemek kupoval a na jehož přípravu vynaložil prostředky v rozsahu desítek milionů korun. Aby mohlo být zhodnoceno, zda nucené omezení vlastnictví bylo provedeno ve veřejném zájmu, musí být takový zájem zjišťován a prokázán. Tak tomu v posuzované věci podle navrhovatele nebylo, neboť odpůrce sledování jakéhokoliv zájmu netvrdil a netvrdí. Jako jediný důvod pro přijetí opatření uvádí odpůrce *„uvedení územního plánu do souladu se skutečným stavem"*, což zcela jistě veřejným zájmem není. Jiné důvody pro vydání změny Z 1865/07 odpůrce netvrdí.

Navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce, investoval do dotčeného pozemku v očekávání, že na něm bude moci realizovat výstavbu v souladu s jeho funkčním využitím podle územního plánu. Průběžně činil úkony běžné při přípravě rezidenčního projektu, přičemž v rámci procesu přípravy výstavby probíhala již od počátku roku 2004 komunikace s městskou částí Praha 13. Zástupci veřejné správy během více než šesti let v otázce navrhovatelova projektu nikdy neakcentovali jakýkoliv veřejný zájem, naopak, navrhovatel i jeho právní předchůdce opakovaně získávali potřebné souhlasy od orgánů veřejné správy nutné pro výstavbu rezidenčního projektu. O tom ostatně svědčí řada příslušných listinných důkazů, které navrhovatel současně předložil. Soukromé zájmy navrhovatele musely být odpůrci známy i z námitky ze dne 11. 1. 2010, kterou navrhovatel podal řádně a včas proti návrhu na změnu územního plánu. Navrhovatel dovozoval, že odpůrce soukromé zájmy navrhovatele dobře znal, přesto se jimi nezabýval. Takový postup navrhovatel považuje za postup v rozporu se zákonem.

Navrhovatel poukázal na příslušnou část usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, a dovozoval, že při vydávání opatření obecné povahy odpůrce nijak nezkoumal, zda může zájem, který sleduje, uspokojit způsobem, který by znamenal méně intenzívní zásah do sféry navrhovatele. Vydáním opatření obecné povahy tak mohlo dojít k diskriminaci jednoho vlastníka před druhým, jelikož vlastník jednoho pozemku (navrhovatel) byl zkrácen na svém právu realizovat na svém pozemku výstavbu, a naopak vlastník jiného pozemku (odpůrce) toto právo ke svému pozemku nově získal.

Navrhovatel poukázal dále na to, že odůvodnění změny Z 1865/07 v bodě 3 jeho textové části pouze konstatuje, že *„změna je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, uvedenými v § 18 (1), (2), a (3) stavebního zákona č. 183/2006 Sb."* Jako hlavní cíl změny Z 1865/07 je přitom v odůvodnění i ve výrokové části této změny stanoveno *„uvedení funkčních ploch do souladu se skutečným stavem"*, ovšem takový cíl a úkol územního plánování stavební zákon nezná. Při důsledné aplikaci principu, že cílem územního plánování by měla být konzervace současného stavu, lze dojít k absurdnímu závěru, že všechny dosud nezastavěné pozemky, (včetně těch, na nichž se již výstavba připravuje), by bylo třeba změnit na nezastavitelné.

Navrhovatel dále konstatoval, že opatření obecné povahy musí v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád z

roku 2004) obsahovat odůvodnění, přičemž součástí odůvodnění opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Napadené opatření tyto požadavky nesplňuje.

Rozhodnutí o námitce navrhovatele uplatněné dne 11. 1. 2010 dokonce neobsahuje žádné odůvodnění. V bodě 10 textové části odůvodnění změny Z 1865/07 nadepsané „rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“, odpůrce uvádí, že „*rozhodnutí o došlých námitkách a jejich odůvodnění je vypořádáno v tabulce v závěru přílohy odůvodnění č. 1*“. Předmětná tabulka však žádné odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele neobsahuje. V tabulce je navíc ohledně této námitky uvedeno, že pořizovatel územně plánovací dokumentace jí doporučuje vyhovět a změnu Z 1865/07 zamítnout. Odpůrce však přesto námitce nevyhověl, aniž by toto své rozhodnutí, které je v přímém rozporu s odborným názorem pořizovatele, jakkoliv zdůvodnil. Obsah námitky je navíc v předmětné tabulce popsán tak obecným způsobem, že na základě takového popisu odpůrce nemohl obsah námitky posoudit. Navrhovatel z této skutečnosti dovozuje, že proces přijímání, schvalování a vydávání opatření a rozhodování o námitkách neprobíhal v souladu se správním řádem z roku 2004.

Navrhovatel dále konstatoval, že je obchodní společností založenou za účelem podnikání. Jeho podnikatelská aktivita spočívá konkrétně v developerské činnosti, tzn. nákup pozemků za účelem výstavby, provedení výstavby a následný prodej nebo pronájem nemovitostí. Dotčený pozemek je zásadním předpokladem a nástrojem pro výkon podnikatelské činnosti. V důsledku vydání změny územního plánu nikoliv ve veřejném zájmu, došlo k nezákonnému zásahu do práva navrhovatele podnikat podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Navrhovatel v procesu přípravy opatření obecné povahy včas uplatnil námitku, kterou řádně odůvodnil, mimo jiné i uvedením svého soukromého zájmu na zachování stávajícího funkčního určení, a rovněž se proti novému využití dotčeného pozemku bránil neformálně. Námitka byla podána dne 11. 1. 2010, čtyři dny před veřejným projednáním, které bylo veřejnou vyhláškou stanoveno na 15. 1. 2010. V námitce namítl nezákonný zásah do jeho vlastnického práva v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu a poukazoval rovněž na zmaření jeho investic. Zpochybnil i relevanci cíle změny Z 1865/07, tedy uvedení funkčního využití ploch do souladu se skutečným stavem. Pořizovatel navrhl námitce vyhovět, ale zastupitelstvo jí nevyhovělo, bez jakéhokoliv odůvodnění. O skutečnosti, že námitka nebyla vážně řešena, svědčí i poslední věta bodu 1. textové části odůvodnění, v níž se uvádí, že „*z veřejného projednávání nevzešly požadavky, které by vedly k úpravě změny*“.

Navrhovatel v předchozím řízení o změně územního plánu opakovaně upozorňoval na důsledky přijetí opatření obecné povahy. Dosáhl toho, že na schůzi zastupitelstva 26. 3. 2010 bylo pořizování změny Z 1865/07 přerušeno, ale nakonec byla tato změna schválena, přestože právní vztahy, kvůli kterým bylo pořizování změny přerušeno, nebyly dořešeny, a přestože pořizovatel nedoporučil tuto změnu schválit.

Navrhoval, aby opatření obecné povahy č. 11/2010 – změny vlny 07 územního plánu hlavního města Prahy, schválené zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 3. 6.

2010 bylo zrušeno v části týkající se nově vymezených nezastavitelných ploch na pozemku p. č. 2166/26 v katastrálním území Stodůlky, obec Praha.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu a jednotlivým námitkám vzneseným navrhovatelem vyjádřil ve svém stanovisku ze dne 12. 7. 2010.

Uvedl, že nesdílí zcela názor navrhovatele, že by nebyl prokázán veřejný zájem. Vyslovil názor, že veřejný zájem plyne už ze samotné povahy změny, tak jak plyne z odůvodnění, tedy z aktualizace územně plánovacích podkladů a uvedení územního plánu do souladu se stávajícím stavem. V případě přijetí územního plánu nebo jeho změny není možné každou podrobnost opírat o specifický veřejný zájem, pokud je tímto zájmem potřeba plynoucí ze zákona samotného, tedy vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Veřejný zájem navíc nemá individuální vztah k dílčí změně, ale pouze ke kontextu jejího provedení. Požadavek na zkoumání a dokazování veřejného zájmu plyne především z judikatury soudů, jak navrhovatel dokládá. Z této judikatury plyne požadavek na testování tohoto zájmu zejména pokud jde o takovou stavební činnost, která svým důsledkem zasahuje do zájmu jiných osob. Pokud podle slov navrhovatele je základním důvodem jeho návrhu změna ze zastavitelného území na nezastavitelné, nelze vést rozumnou úvahu vzniku předpokladu zásahu, který by byl odůvodněn veřejným zájmem. Změna naopak zásahu brání.

Odpůrce dále uvedl, že konzervace stávajícího stavu a ochrana veřejnosti před stavební činností, zejména pokud je směrná kvóta zastavitelnosti vyčerpána, je pak sama o sobě veřejným zájmem. Pokud v původním územním plánu počítala urbanistická prognóza s určitou mírou zastavitelnosti vyjádřenou procentně a určitou část území vymezila směrně nebo smíšeně, tak po vyčerpání předpokládané kvóty je zapotřebí zbylou část území vymezit nově - nezastavitelně. Podle odpůrce je tak veřejný zájem dán z povahy této činnosti. Uvedení územního plánu do souladu se skutečností, jak je uvedeno v odůvodnění, pak zohledňuje naznačenou potřebu reakce na vyčerpání urbanisticky stanovené kvóty zastavitelnosti.

Odpůrce dále poukázal na to, že územní plán musí respektovat jak veřejný, tak i soukromý zájem. V konečném posouzení obou těchto zájmů mnohdy není možné přijmout řešení plně vyhovující jak soukromému, tak veřejnému zájmu a subjekt rozhodující o podobě územního plánu musí volit mezi jedním a druhým, což se zákonem předpokládaným způsobem stalo. Územní plánování není možné pojímat jako prostou evidenci soukromých zájmů, ale naopak jako provázaný celek, v jehož struktuře musí dominovat koncepce a nikoliv nahodilost využití pozemků. Za této situace je nemyslitelné, aby v procesu územního plánování každý soukromý zájem byl respektován.

Odpůrce uvedl, že vlastnické právo je sice absolutním právem, které působí erga omnes, to ovšem neznamená, že by to bylo právo absolutistické, které by dominovalo nad všemi právy. Naopak v případě kolize s jinými právy je třeba vždy rozhodovat o tom, které právo převáží nad jiným a určení využití plochy územním plánem pro jiné účely, než je v tržním zájmu vlastníka ve prospěch veřejného zájmu a práv jiných osob na úkor vlastnického práva. Pokud navrhovatel poukazuje na skutečnost, že do pozemku investoval, tak je zapotřebí poukázat na to, že se jedná o jeho podnikatelské riziko, protože samotná podoba územního plánu nezakládá žádné subjektivní právo, o které by mohl opřít úvahu o ušlém zisku nebo ztracené příležitosti. Samotnou změnou územního plánu nejsou dotčena žádná subjektivní práva, protože ta mohou být založena pouze územním rozhodnutím nebo stavebním povolením, což není tento případ.

Odpůrce dále uvedl, že pokud jde o namítané nerespektování principu subsidiarity, má za to, že zásah nebyl nepřiměřený. Otázka přiměřenosti je samozřejmě vždy do značné míry subjektivní a každý veřejnoprávní úkon je obvykle v tomto směru posuzován odlišně tím, kdo jej činí, a tím, kdo jej přijímá. Nicméně určitá míra nepřiměřenosti je akceptovatelná. Zastupitelstvo, které rozhodnutí přijalo, otázku posoudilo a rozhodlo. Věcně tato otázka tedy byla posouzena zákonem předvídatelným způsobem.

Odpůrce dále konstatoval, že cíle vymezené zákonem jsou jen rámcové a k jejich naplňování je možné použít různé postupy a metodiky. Účel změny, tak jak jej uvádí napadené opatření obecné povahy, tedy „uvedení funkčních ploch do souladu se skutečným stavem“, je postup, kterým je možné dosahovat cíle v zákoně uvedeného.

Nárok na kvalitu odůvodnění rozhodnutí zastupitelstva, kterým je opatření obecné povahy, je obvykle nižší, než v případě individuálních právních aktů. V rozsahu této minimální potřeby odůvodnění ovšem opatření podle odpůrce splňuje požadavek odůvodnění.

Odpůrce dále uvedl, že nezpochybňuje právo navrhovatele podnikat. Konstatuje jen, že právo podnikat neobsahuje konkrétní právo stavět na konkrétní parcele. Pokud toto právo nevznikne, ale podnikatel učiní určitou investici, je to otázka podnikatelského rizika, které je druhou stranou práva podnikat.

Odpůrce dále sdělil, že právo podat námitku není právem veta. Námitka má být pouze řádným procesním způsobem vypořádána, což se také stalo. Neexistuje nárok na její kladné vyřízení. Zastupitelstvo ji posoudilo a rozhodlo v její neprospěch. Zastupitelstvo je jediným orgánem, který je k takovému postupu oprávněn, protože je legitimováno způsobem svého ustavení. Po procesní stránce byl postup podle odpůrce v pořádku a soudním návrhem není možné se domáhat opětovného posouzení otázky, která byla řádným způsobem rozhodnuta. Řízení o zákonnosti opatření obecné povahy nemá povahu jejich věcného přezkumu. Odpůrce navrhoval, aby soud vydal rozsudek, jímž se návrh zamítá.

U jednání Nejvyššího správního soudu dne 4. 8. 2010 setrvali oba účastníci řízení na svých stanoviscích a návrzích.

III.
Postup soudu

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu vycházel při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu z judikatury tohoto soudu, zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2007, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že:

I. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.

II. Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

III. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývajících mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

IV.
Úvahy soudu

Jak již bylo výše uvedeno, při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu se soud řídil názorem rozšířeného senátu, který je pro něj závazný, jakož i další judikaturou tohoto soudu týkající se přezkumu opatření obecné povahy. Vycházel přitom i z toho, že podle výslovné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 na konci není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy vázán právními důvody návrhu.

Nejvyšší správní soud také vycházel z toho, že podle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvého kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

V.
Přípustnost návrhu

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Testu stanovenému rozšířeným senátem navrhovatel vyhovuje bez jakýchkoliv pochybností. Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. 2166/26 o výměře 2402 m² v území regulovaném změnou 07 územního plánu, který je zapsán na listu vlastnictví 9944 pro katastrální území Stodůlky. Navrhovatel tvrdí, že vydáním napadené změny územního plánu došlo ke zkrácení jeho subjektivních hmotných práv. Navrhovatel např. tvrdí, že opatření obecné povahy v rozsahu změny Z 1865/07 přímo a bezprostředně vede k omezení jeho možností na dotčeném pozemku realizovat rezidenční projekt, za jehož účelem pozemek kupoval. Dále uvádí, že na projektovou přípravu vynaložil prostředky v rozsahu desítek milionů korun. Jeho vlastnické právo bylo omezeno v rozporu s článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť pro takové omezení nebyl zjištěn a prokázán veřejný zájem. Navrhovatel se dále dovolává dotčení na svém právu svobodně podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatel dále považuje napadenou část opatření obecné povahy za nezákonnou pro rozpor s § 18 odst. 3 stavebního zákona, pro nerespektování principu subsidiarity, aj.

Uvedené tvrzení navrhovatele nelze vyvrátit. Soud má za to, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán, případně jeho změna tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch, a stanoví podmínky prostorového uspořádání, apod., v zásadě omezuje vlastníka

nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.

Navrhovatel nadto tvrdí nezákonnost postupu odpůrce při vydávání změny územního plánu a poukazuje na to, že jak odůvodnění opatření obecné povahy, tak i odůvodnění rozhodnutí o námitkách prakticky absentuje, případně je nedostatečné. U tohoto tvrzeného porušení procesních práv navrhovatele nelze vyloučit zásah do jeho právní sféry. Pokud z důvodu tvrzeně vadného postupu odpůrce bylo stanovení budoucího plánovaného využití plochy zahrnující i pozemky ve vlastnictví navrhovatele, včetně podmínek pro toto využití, je zásah do právní sféry navrhovatele bez dalšího myslitelný. Z uvedených důvodů má soud za nepochybné, že navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení změny územního plánu, a to v části změny č. Z 1865/07.

VI.
Přezkum procesního postupu při vydávání územního plánu

Účastníci nijak nezpochybňují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadené změny územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem daným způsobem.

VII.
Postup odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatele

Z listinných podkladů zaslaných navrhovatelem a odpůrcem bylo zjištěno, že dne 1. 12. 2009 zaslal Magistrát hlavního města Prahy oznámení o projednávaní návrhu změn vlny 07 územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Veřejné projednání návrhu na vydání změn vlny 07 územního plánu hlavního města Prahy bylo stanoveno na 15. 1. 2010 od 10.00 hod. Veřejná vyhláška, kterou bylo oznámeno zahájení řízení, obsahovala mj. poučení o tom, že připomínky a námitky lze uplatnit nejpozději při veřejném zasedání, tedy do dne 15. 1. 2010.

Navrhovatel podal dne 11. 1. 2010 námitku v řízení o vydání změny územního plánu ke změně č. Z 1865/07, přičemž tato námitka byla téhož dne doručena Magistrátu hlavního města Prahy.

V této námitce navrhovatel uvedl, že je vlastník pozemku č. 2166/26 k. ú. Stodůlky. Ve stávajícím územním plánu se část pozemků p. č. 2160/153 k. ú. Stodůlky o výměře 2348 m² ve vlastnictví hlavního města Prahy (uvedeno v navržené změně, nikoliv v katastru nemovitostí) nalézá ve funkční ploše ZMK (PP). Uvedené pozemky jsou využívány jako parkoviště. Část pozemku p. č. 2166/26 k. ú. Stodůlky o výměře 2214 m² ve vlastnictví navrhovatele má ve stávajícím územním plánu funkční využití SV (SVO). Zbývající část pozemků se i ve stávajícím územním plánu nalézá ve funkční ploše ZMK (PP). Za tohoto stavu navrhovatel uvedený pozemek koupil a připravuje na něm výstavbu v souladu s

regulativy územního plánu. V současné době je projednávána architektonická studie záměru výstavby a dokončuje se proces posouzení vlivu výstavby a provozu záměru na životní prostředí podle zákona 100/2001 Sb., a dále se zpracovává a projednává s dotčenými orgány a správci sítí dokumentace pro vydání územního rozhodnutí.

Navrhovaná změna Z 1865/07 pro výše uvedenou část pozemku ve vlastnictví hlavního města Prahy určuje funkční využití SV (SVO) a pro výše uvedenou část pozemku ve vlastnictví navrhovatele určuje funkční využití ZMK (PP). Z toho vyplývá, že by se vydáním (schválením) předmětné změny územního plánu na rozdíl od stávajícího stavu stal pozemek p. č. 2166/26 k. ú. Stodůlky nezastavitelným a byla by zmařena veškerá práce spojená s přípravou výstavby na něm i finanční prostředky vložené do jeho nákupu. Tím by došlo ke zmaření navrhovatelem připravované investice v řádu stovek milionů korun. Kompenzace takto zmařené investice by byla hrazena z prostředků hlavního města Prahy.

Navrhovatel v námitce dále upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se výkladu zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Namítal dále, že v zadání i výrokové části změny Z 1865/07 je jako důvod, resp. cíl změny uvedeno – uvedení funkčního využití ploch do souladu se skutečným stavem. Je zřejmé, že pro konkrétní případ změny funkčního uspořádání na jeho pozemcích je uvedený důvod irelevantní, neboť z tohoto důvodu by všechny v současnosti dosud nezastavěné pozemky (včetně těch, na kterých se již výstavba připravuje) bylo třeba změnit na nezastavitelné. V uvedeném případě by bylo důvodné uvedení do souladu se skutečným stavem pouze pro pozemek zastavěný (stávajícím parkovištěm ve vlastnictví hlavního města Prahy), a to v případě, že jeho zastavění je v souladu s cíli územního plánování. Navrhovatel dále napadl i formální stránku projednávané změny z důvodu nesouladu textové a grafické části ve všech fázích pořizování změny Z 1865/07.

Z listin předložených navrhovatelem dále vyplývá, že navrhovatel i poté v rámci řízení o změně územního plánu opakovaně upozorňoval na důsledky této změny. V březnu 2010 se mu podařilo schválení změny Z 1865/07 odvrátit, a to prostřednictvím dopisů adresovaným radnímu Bc. M. L. (člen zastupitelstva a radní pro oblast územního rozvoje hlavního města Prahy) a JUDr. F. H. (předseda kontrolního výboru zastupitelstva). Dne 26. 3. 2010 souhlasilo zastupitelstvo s přerušením pořizování změny Z 1865/07. Poté navrhovatel zaslal dopis všem členům výboru územního rozvoje zastupitelstva, v němž upozorňoval na příslušné právní předpisy a judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Z listin označených jako výroková část změny Z 1865/07 a odůvodnění této změny pod bodem 10. Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění, je uvedeno následující: *„bylo doplněno na základě veřejného projednání. Rozhodnutí o došlých námitkách a jejich odůvodnění je vypořádáno v tabulce v závěru přílohy odůvodnění č. 1“.*

V části Vyhodnocení námitek a připomínek k návrhu změn 07 územního plánu SÚ hl. m. Prahy předkládaných k rozhodnutí ZHMP – je uvedeno: **Číslo změny 1865, Praha 13, Stodůlky 2166/26, 2160/153 – lokalita Luka, předmět změny: uvedení do souladu se stávajícím stavem, námitku podal Quinlan Private Golub Stodůlky, s. r. o., obsah námitky: vlastník parc. č. 2166/26, k. ú. Stodůlky podává námitku a požaduje,**

aby z důvodu, že na jeho pozemku je oproti stáv. ÚPN navrhována zeleň, byla změna zamítnuta. Navíc upozorňuje na formální chybu, kdy namísto parc. č. 2160/153 má být správně uvedeno parc. č. 2166/3, rozhodnutí o námitce: pořizovatel doporučuje námitce vyhovět a změnu zamítnout. Parc. č. 2160/153 se opravuje na 2166/3. ZHMP nevyhovuje námitce žadatele.

V předložených listinách jiné odůvodnění rozhodnutí o námitce nebylo nalezeno.

Podle § 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004, vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy být přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě třiceti dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem, než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námitkám. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.

Z výše uvedeného plyne, že o námitkách vznesených k návrhu opatření obecné povahy dotčenými osobami rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, přičemž rozhodnutí o těchto námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění toho, jak s uplatněnými námitkami správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Přestože v případě rozhodnutí o námitkách nejde o klasické rozhodnutí ve správním řízení, předpokládá se, že způsob vypořádání námitky bude proveden kvalifikovaným způsobem.

Nejvyšší správní soud má za to, že odpůrce výše uvedeným ustanovením správního řádu z roku 2004 a stavebního zákona nedostál. S odpůrcem lze sice souhlasit v tom směru, že právo podat námitku ještě neznamená nárok na její kladné vyřízení, nicméně zcela nepochybně je zde nárok navrhovatele na to, aby se zastupitelstvo námitkou navrhovatele řádně zabývalo, rozhodlo o ní a uvedlo důvody jejího zamítnutí, podklady které k zamítnutí výroku vedly a úvahy, kterými se řídilo při jejich hodnocení. Nic takového ovšem rozhodnutí o námitkách neobsahuje a je tedy zcela zřejmé, že postup odpůrce při rozhodování o námitkách byl v rozporu se zákonem. Již v této fázi lze tedy konstatovat, že

jsou zde důvody pro zrušení části opatření obecné povahy v rozsahu jeho změny č. Z 1865/07, neboť postup odpůrce při vydávání změny územního plánu již ve fázi rozhodování o námitkách navrhovatele je v rozporu se zákonem.

VIII.
Postup odpůrce při vydávání opatření obecné povahy

Navrhovatel dále namítal, že napadená část opatření obecné povahy, tj. změna Z1865/07 neobsahuje řádné odůvodnění a je v rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a vyhláškou č. 500/2006 Sb.

Podle § 173 odst. 1 správního řádu z roku 2004 musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. v § 172 odst. 4 správního řádu z roku 2004 plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami a správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění. Podle § 172 odst. 5 téhož zákona je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Podle přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, textová část odůvodnění územního plánu obsahuje kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí upravených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, m. j. komplexní zdůvodnění a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. Podle § 55 odst. 2 stavebního zákona se při pořizování a vydávání změn územního plánu postupuje obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47 až 49.

Podle výrokové části změny Z 1865/07 byla hlavním cílem změny změna funkčního využití ploch z funkce všeobecně smíšené (SV) na funkci zeleň městská a krajinná a z funkce zeleň městská a krajinná na funkci všeobecně smíšenou a uvedení do souladu se skutečným staveb. V části B je popis urbanistické koncepce a funkčních systémů s tím, že řešené území se nachází v městské části Praha 13, Stodůlky, v současně zastavěném a zastavitelném území, částí však zasahuje i do území zastavitelného. Změnou dojde k rozšíření zastavitelného i nezastavitelného území.

V části odůvodnění změny Z 1865/07 je v bodě 7 – komplexní zdůvodnění přijatého řešení je uvedeno, že cílem změny je uvedení funkčního využití ploch do souladu se skutečným stavem a logickým funkčním uspořádáním. Z výše uvedeného plyne, že změna č. Z 1865/07 nebyla odůvodněna ve smyslu shora uvedených právních předpisů. Za situace, kdy již byla orgánům územního plánovaní k dispozici obsáhlá námitka navrhovatele jako vlastníka zastavitelného území, vystupuje nedostatek odůvodnění této části opatření obecné povahy tím spíše do popředí. Navíc z ustanovení § 55 stavebního zákona vyplývá, že při pořizování územního plánu, tak i jeho změny, se vychází ze zprávy

o uplatňování územního plánu v uplynulém období, při níž může dojít k rozhodnutí o pořízení změny plánu. Pokud by změna územního plánu obsahovala návrh na vymezení nových zastavitelných ploch, musí být prokázána nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy v porovnání s reálnou potřebou vymezení nových zastavitelných ploch.

Změna č. 1865/07 je vymezena v bodu 7. odůvodnění tak, že požaduje přeměnu funkce zeleň městská a krajinná (ZMK) na funkci všeobecně smíšenou (SV) s kódem míry využití území G a I, a změnu funkce všeobecně smíšené (SV) na funkci zeleň městskou a krajinnou (ZMK), s tím, že cílem změny je uvedení funkčního využití ploch do souladu se skutečným stavem a logickým funkčním uspořádáním.

Z odůvodnění však nelze seznat, proč nevyhovuje stávající stav a z jakých důvodů je to právě pozemek navrhovatele, na němž od roku 2004 připravuje rezidenční projekt, u něhož má dojít ke změně využití plochy z funkce všeobecně smíšené na funkci zeleň městská a krajinná, a proč právě na pozemku odpůrce má dojít ke změně funkce zeleň městská a krajinná na funkci všeobecně smíšenou.

Změna č. Z 1865/07 pak není odůvodněna ani z hlediska § 18 stavebního zákona. V bodu 3 odůvodnění této změny se sice deklaruje, že změna je v souladu s cíli a úkoly územního plánování uvedenými v § 18 odst. 1, 2 a 3 stavebního zákona, ale odůvodnění tohoto tvrzení chybí. Je-li cílem územního plánování jednak koordinace veřejných zájmů a jednak koordinace těchto veřejných zájmů se zájmy soukromými, pak orgánu územního plánování přísluší konkretizace veřejných zájmů s ohledem na specifické podmínky v území.

Navrhovatel namítá, že nebyl zkoumán ani prokázán veřejný zájem a jeho soukromý zájem, který byl odpůrci znám, a to minimálně z jeho námitky, odpůrce ignoroval. Není-li změna č. 1865/07 odůvodněna z tohoto pohledu, nelze činit meritorní úvahy o tom, zda je opatření obecné povahy v této části v rozporu se zákonem či nikoliv.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem odpůrce uvedeným ve vyjádření k návrhu (které ovšem nemůže nahrazovat odůvodnění opatření obecné povahy), že „ *konzervace stávajícího stavu a ochrana veřejnosti před stavební činností, zejména pokud je směrná kvóta zastavitelnosti vyčerpána, je pak, sama o sobě veřejným zájmem. Pokud v původním územním plánu počítala urbanistická prognóza s určitou mírou zastavitelnosti vyjádřenou procentně a určitou část území vymezila směrně nebo smíšeně, tak po vyčerpání předpokládané kvóty je zapotřebí zbylou část území vymezit nově – nezastavitelně. Dle odpůrce je tak veřejný zájem dán z povahy této činnosti. Uvedení územního plánu do souladu se skutečností, jak je uvedeno v odůvodnění, pak zohledňuje naznačenou potřebu reakce na vyčerpání urbanisticky stanovené zastavitelnosti*“.

Výše uvedené tvrzení odpůrce nemůže být relevantní pro nyní posuzovaný případ, a to z toho důvodu, že současně se změnou funkčního využití pozemku navrhovatele, došlo ke změně funkčního využití sousedního pozemku č. 2166/3 z funkce zeleň městská a krajinná na funkci všeobecně smíšenou, tedy z nezastavitelného území na území zastavitelné. Shora uvedený názor odpůrce se tak jeví zcela nepřesvědčivým.

Z odůvodnění napadené části opatření obecné povahy pak není seznatelné rovněž to, proč byla změna č. 1865/07 realizována, když pořizovatel územního plánu doporučil námitce vyhovět a změnu zamítnout. K tomu nutno dodat, že ještě v přípise hlavního města Prahy, útvaru rozvoje hlavního města Prahy ze dne 23. 4. 2010 adresovaném Akcent s. r. o., se uvádí, že pro západní část řešené lokality byla projednávána změna č. Z 1865/07 s tím, že podle usnesení ZMHP č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010 bylo vyhověno námitce vlastníků pozemků a dotčená plocha SV zůstala beze změny.

Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136), *„i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost“*.

Protože ve vztahu k výše naznačeným otázkám postrádá napadená část opatření obecné povahy způsobilé rozhodovací důvody, je tato část opatření obecné povahy nepřezkoumatelná.

Lze tedy shrnout, ž odpůrce porušením zákonem předepsaného postupu při vydávání opatření obecné povahy porušil procesní práva navrhovatele jakožto vlastníka pozemků v zastavitelné ploše jednak tím, že neodůvodnil rozhodnutí o námitce navrhovatele vznesené dne 11. 1. 2010, a jednak tím, že napadená část opatření obecné povahy – změna č. 1865/07 postrádala rozhodovací důvody, tedy zásadní a výchozí předpoklad pro posouzení čtvrté a páté části tzv. algoritmu opatření obecné povahy. Toto podstatné porušení procesních předpisů je tedy i důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy.

IX.
Zásada subsidiarity a minimalizace zásahu

V rámci třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tedy v rámci přezkumu zákonnosti postupu odpůrce při vydávání změny územního plánu, soud shledal hned dva důvody pro zrušení napadeného územního plánu. Proto již nemusel pokračovat dalšími dvěma kroky algoritmu, tj. souladu územního plánu s hmotněprávní úpravou a testem proporcionality. Protože však navrhovatel jak v námitce proti návrhu změny územního plánu, tak i v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, namítal porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, považoval soud za vhodné se v obecné rovině k těmto zásadám vyjádřit.

Za závěrečný krok algoritmu považuje soud 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 mj. 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 zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

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 Listiny základních práv a svobod), 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.

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).

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 zásahu 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 článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jsoucí zásah).

Pro další postup odpůrce z hlediska dodržení těchto zásad bude jistě významná skutečnost, že navrhovatel od roku 2004 započal realizovat záměr na výstavbu polyfunkční budovy s využitím parteru pro obchod a služby. Navrhovatel doložil část své korespondence s příslušnými orgány v letech 2004 – 2010. Jedná se např. o vyjádření stavebního odboru městské části Praha 13 ze dne 8. 4. 2004, přípis člena zastupitelstva městské části Praha 13 ze dne 12. 4. 2004, přípis městské části Praha 13 ze dne 13. 12. 2005, 23. 10. 2008, 8. 9. 2009, stanovisko městské části Praha 13, stavebního odboru ze dne 24. 2. 2010, přípis magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí ze dne 7. 4. 2010, vyjádření útvaru rozvoje hlavního města Prahy ze dne 23. 4. 2010). Z těchto listin vyplývá, že navržená zástavba na pozemcích p. č. 2131/281, 2131/282, 2131/283 a 2166/26 k. ú. Stodůlky se nachází na území s funkčním využitím SVO – smíšené obchodu a služeb a další část pozemku se nachází na ploše PP parky a parkově upravené plochy, a VVS – mateřské, základní a střední školy, s tím, že využití plochy SVO se stanoví podle vyhlášky č. 39/1999 Sb. (blíže viz přípis stavebního odboru městské části Praha 13 ze dne 13. 12. 2005). Dále z těchto listin vyplývá, že všechny orgány, které se k záměru navrhovatele vyjadřovaly, konstatovaly, že záměr navrhovatele je v zásadě v souladu s územním plánem, přičemž v průběhu let byl postup navrhovatele příslušnými orgány usměrňován a navrhovatel byl postupně zavazován k realizaci určitých konkrétních kroků podle požadavků těchto orgánů.

Za této situace bude odpůrce muset zkoumat, zda případný zásah do vlastnického práva navrhovatele má výjimečnou povahu, zda je prováděn 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 na základě zákona.

X.
Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. srpna 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu