

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **navrhovatele: D. M.**, zast. Mgr. Ing. Vladimírem Mrázem, advokátem se sídlem Konviktská 12, Praha 1, proti **odpůrci: Město Semily**, se sídlem Husova 82, Semily, o návrhu na zrušení části Opatření obecné povahy - Územního plánu Semily, schváleného usnesením zastupitelstva města Semily ze dne 6. 12. 2010, č. 101206/ZM/37,

takto:

I. Opatření obecné povahy – Územní plán Semily, schválené usnesením zastupitelstva města Semily ze dne 6. 12. 2010, č. 101206/ZM/37, **se** v části vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) na pozemcích parc. č. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2493/1, 2493/2, 2501/2, vše v k. ú. Semily, a dále v části vymezení zastavitelné plochy BI i97 a v části vymezení územní rezervy BI i204 pro plochy bydlení **zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Návrh na zrušení Opatření obecné povahy – Územního plánu Semily, schváleného usnesením zastupitelstva města Semily ze dne 6. 12. 2010, č. 101206/ZM/37, týkající se pozemku parc. č. 2460/6 v k. ú. Semily **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

Návrhem ze dne 19. 5. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 5. 2011, se navrhovatel D. M., bytem M., S. (dále jen „navrhovatel“), domáhá vydání rozsudku, kterým by byl zrušen Územní plán Semily v části vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) na pozemcích parc. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2460/6, 2493/1, 2493/2, 2501/2, vše v k. ú. Semily, a dále v části vymezení zastavitelné plochy BI i97 a v části vymezení územní rezervy BI i204 pro plochy bydlení.

I. a)

Svoji aktivní legitimaci navrhovatel odvozuje především ze skutečnosti, že je vlastníkem nemovitostí nacházejících se v k. ú. Semily, obec Semily, konkrétně pozemku parc. č. 2460/5 a pozemku parc. č. 2460/12 s rodinným domem, které jsou zapsány v listu vlastnictví č. 3700 pro katastrální území Semily. Tyto nemovitosti se nacházejí v lokalitě obce Semily „Na Hlínách“, kde byly Územním plánem Semily vymezeny výše uvedené části tohoto územního plánu – veřejně prospěšná stavba, zastavitelná plocha a územní rezerva pro plochy bydlení. Na základě Územního plánu Semily vzniklo městu Semily zákonné předkupní právo k pozemku parc. č. 2460/5. Napadenými částmi předmětného Územního plánu Semily je bezprostředně dotčeno vlastnické právo navrhovatele, protože veřejně prospěšná stavba DS d64 (dále též „veřejně prospěšná stavba“ nebo „místní komunikace“) navržená v šířce 8 m zasahuje do výše uvedeného pozemku parc. č. 2460/5 v šířce minimálně 4 m. Tato budoucí místní komunikace má sloužit jako přístupová cesta pro územní rezervu BI i204 (dále též jen „územní rezerva“). Územní plán Semily v napadených částech vede k omezení možnosti navrhovatele na dotčeném pozemku realizovat bytové potřeby. Jeho vlastnické právo bylo omezeno v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť pro takové omezení nebyl zjištěn a prokázán veřejný zájem.

I. b)

Navrhovatel se domáhá zrušení Územního plánu Semily v částech výše uvedených z důvodu jeho nezákonnosti. Jako konkrétní důvody uvádí, že rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné, dále namítá absenci veřejného zájmu pro nucený zásah do svého vlastnického práva, nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu a že jediný deklarovaný důvod pro veřejně prospěšnou stavbu nemá oporu v zákonem stanovených cílech a úkolech územního plánování. Na podporu svých argumentů předestřel historii dotčené lokality „Na Hlínách“, především jeho pozemku, jakož i rámcové seznámení s místními poměry.

I. b) 1.
Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách

Navrhovatel uvádí, že podáním ze dne 31. 7. 2009, vedeným pod č. j. SÚ/2056/09, uplatnil námitky ke Konceptu Územního plánu Semily. Tato námitka byla evidována jako námitka č. 9. V námitce namítal, že navržené řešení veřejně prospěšné stavby shledal v absolutním rozporu s místními poměry. Záměr umístění obslužné místní komunikace zasahuje do vlastnických práv vlastníka stavby garáže v západním rohu pozemku parc. č. 2460/2, k. ú. Semily. Dále uvedl, že nejsou splněny podmínky stavebního zákona pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury pro zamýšlenou komunikaci, neboť možnost rozvoje obce v dané lokalitě je výrazně omezená. Navíc upozornil, že předmětné řešení je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování obecně vymezenými v § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Toto řešení zejména narušuje soudržnost společenství obyvatel daného území a vymezené lokality zastavitelné plochy a územní rezervy jsou v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona, protože řešení těchto ploch nebere ohled na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území v daných lokalitách. Navrhovatel rovněž konstatoval, že se cítí být předmětným řešením diskriminován. V námitce navrhl snížit šířku jízdních pruhů nebo ponechání komunikace ve stávajícím stavu, který je plně vyhovující, a vyřadit lokalitu BI i204 z územní rezervy a lokalitu BI i97 ze záboru zemědělského půdního fondu pro výstavbu. Tyto své námitky zopakoval před projednáním Územního plánu Semily (podání ze dne 28. 6. 2010, vedené pod č. j. SÚ/2010/10, evidované jako námitka č. 24). Obě námitky č. 9 a č. 24 odpůrce zamítl, nicméně podle navrhovatele není z jeho odůvodnění zřejmé, proč odpůrce považuje jeho námitky za liché. S námitkou diskriminace, námitkou nesouladu veřejně prospěšné stavby s cíli a úkoly územního plánování podle § 18 stavebního zákona a ani s námitkou, že nebyly splněny podmínky pro vymezení komunikace jako veřejně prospěšné stavby, se odpůrce nevypořádal. Podle navrhovatele nelze za řádné vypořádání námitek považovat obecné fráze odpůrce bez úvahy, proč není navrhovateli možno vyhovět. Za dostatečné vypořádání svých námitek nepovažuje konstatování odpůrce, že zpracovatel Územního plánu Semily vycházel z řešení navrženého v Konceptu územního plánu Semily, aby komunikace mohla být v odpovídajících šířkových a technických parametrech, a že toto řešení bylo převzato z předchozího Územního plánu sídelního útvaru Semily, který dotčené území řešil totožně. Požadavky na řádné odůvodnění námitek směřujících do výše uvedených zastavitelných ploch nesplňuje ani konstatování, že územní rezerva a zastavitelná plocha jsou dlouhodobě zamýšleny jako plochy pro bydlení a že k předmětným plochám bydlení nebylo vydáno žádné negativní stanovisko dotčených orgánů. Takové odůvodnění dle navrhovatele nesplňuje kritéria na odůvodnění stanovená v § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nelze jej považovat za přezkoumatelné. Za nesprávné považuje postup odpůrce, který nahradil své odůvodnění pouhým odkazem na souhlasné stanovisko jiných orgánů a převzal řešení z předchozího již neplatného

Územního plánu sídelního útvaru Semily, a to bez přihlédnutí k věcnému obsahu námitek navrhovatele.

I. b) 2.
Námitka nedostatku veřejného zájmu pro nucený zásah do vlastnického práva navrhovatele

Navrhovatel namítá, že odpůrce řádně nezkoumal a nedoložil veřejný zájem pro vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64, přičemž má navrhovatel za to, že zde nebyl a není. Navrhovatel tvrdí, jak již uvedl v námitce č. 9 (resp. č. 24), že v daném případě nejsou splněny podmínky stavebního zákona pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona] pro zamýšlenou komunikaci, protože možnost rozvoje obce v dané lokalitě je výrazně omezená a pouze okrajová. Nad rámec námitky nepřezkoumatelnosti odůvodnění námitky č. 9 (resp. č. 24) podotýká, že důvody existence veřejného zájmu nelze seznat ani v textové části odůvodnění Územního plánu Semily. Argumentaci odpůrce, že zamýšlená komunikace má sloužit jako přístupová cesta pro zastavitelnou plochu BI i97 a rezervu BI i204, a že toto řešení bylo převzato z předchozího Územního plánu sídelního útvaru Semily, za tyto důvody nepovažuje. O absenci veřejného zájmu svědčí také vyjádření spoluvlastníků rodiny Cvrčkových na jednání zastupitelstva města Semily ze dne 6. 12. 2010 k bodu 7. schválení vydání Územního plánu Semily.

I. b) 3.
Námitka nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu

Nesplnění této zásady navrhovatel spatřuje v tom, že plocha koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu i územní rezervy je rozšířena nad míru nezbytně nutnou, přičemž zamýšlené řešení má diskriminační charakter vůči pozemku parc. č. 2460/5. Jde o libovůli místní samosprávy, přičemž vymezené územně plánovací poměry nejsou sladěny s individuálními zájmy navrhovatele ani ostatních vlastníků nemovitostí v dané lokalitě. Za zásadní skutečnost navrhovatel považuje, že už od jara 2006 začal realizovat svůj záměr výstavby rodinného domu a příslušenství domu na pozemku o rozměrech cca 65 x 27 m, to za situace, kdy daná lokalita nebyla nijak regulována. Napadený Územní plán Semily nyní zasahuje navrhovateli do jeho pozemku minimálně v linii 4 m, když skutečný rozsah záboru není nikdo ze zástupců odpůrce schopen konkretizovat. Současně navrhovatel zdůrazňuje, že nakládání s pozemkem je omezeno předkupním právem podle § 101 stavebního zákona. Je tak omezen v dispozici se svým majetkem (čl. 11 Listiny), a to za situace, kdy využití vymezené územní rezervy BI i204 pro potřeby bydlení je pouze hypotetické a musí být v budoucnu předmětem přezkumu a případného dodatku k územnímu plánu. Rovněž má za to, že tato situace má zásadní vliv na eventuální tržní ocenění nemovitostí v jeho vlastnictví.

V souvislosti s právě uvedeným v námitce č. 9, resp. č. 24, namítal, že zamýšleného cíle mohlo být dosaženo jinak, bez zásahu do jeho vlastnických práv nebo jeho minimalizací. Touto námitkou se však prokazatelným způsobem nikdo nezabýval. Z ničeho pak nevyplývá, zda je předmětná veřejně prospěšná stavba vymezena jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Navrhovatel poukazuje na to, že není patrno, proč se veřejně prospěšná komunikace rozšiřuje nad stávající účelovou komunikaci výhradně vpravo (z pohledu od severu k jihu) a nijak se nedotýká pozemků parc. č. 2460/8, 2461/1 a 2460/1. Takové řešení považuje za diskriminační, protože nese břemeno zásahu do vlastnictví, pouze z jeho pozemku má být odděleno minimálně 260 m², demolován plynovodní pilíř, ostatní přípojky a rozvrácen příjezd k jeho domu. Žádná eventuální finanční náhrada za vyvlastnění nemůže navrhovateli nahradit znehodnocení pozemku. Rozsah navrhované úpravy předmětné komunikace nepovažuje za nezbytnou. Tvrzení odpůrce v odůvodnění námitky č. 9, že přístupová cesta musí mít odpovídající šířkové a technické parametry, které neumožňují snížení šíře zamýšlené komunikace, není v souladu s koncepcí veřejné dopravní infrastruktury uvedené v Územním plánu Semily, neboť v ní se počítá s tím, že stávající komunikace budou šířkově a směrově upraveny pouze v nezbytné míře. V návaznosti na to navrhovatel uvádí, že odpůrce nadřadil zájem na schválení Územního plánu Semily nad zájem navrhovatele a vlastníků nemovitostí v dané lokalitě, neboť napadený územní plán byl přijat pod příslibem sestavení jakési dopravní komise při Radě města Semily, která by zapracovala vznesené připomínky, které by se pak promítly do budoucí změny územního plánu. Takový přístup považuje navrhovatel za libovůli a svévoli, protože to bude on, kdo po dobu platnosti špatného územního plánu bude omezen ve využití pozemku.

I. b) 4.
Námitka, že jediný deklarovaný důvod pro koridor pro veřejně prospěšnou stavbu nemá oporu v zákonem stanovených cílech a úkolech územního plánování

Navrhovatel v námitce č. 9, resp. č. 24, rovněž uváděl, že vymezená lokalita BI i204 a BI i97 jsou v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona, neboť tyto plochy neberou ohled na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území v daných lokalitách. I odůvodnění této námitky považuje za nepřezkoumatelné. Očekával podrobnější vyjádření odpůrce k tomu, proč zamýšlí dané území zastavět, nicméně ten pouze odkázal na dříve platný územní plán a jeho Změnu č. 4. Navrhovatel však namítá, že pro vymezenou územní rezervu BI i204 nebyla vůbec zpracovaná žádná územní studie prověřující zastavení dané lokality, včetně komunikačního systému, technické infrastruktury, plochy veřejných prostranství apod., byla jen převzata bez podrobnějšího odůvodnění z dřívějšího územního plánu, který nebyl podroben kontrole jako územní plán přijímaný podle nového stavebního zákona. Přitom lokalita BI i204 rozšiřuje zástavbu do krajiny a předmětná plocha by podle navrhovatele narušovala krajinný ráz dané lokality.

I. c)

Vzhledem ke všem shora uvedeným důvodům navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým opatření obecné povahy, kterým se vydává Územní plán Semily, schválený usnesením zastupitelstva města Semily ze dne 6. 12. 2010, č. 101206/ZM/37, zruší v části vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) na pozemcích parc. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2460/6, 2493/1, 2493/2, 2501/2, vše v k. ú. Semily, a dále v části vymezení zastavitelné plochy BI i97 a v části vymezení územní rezervy BI i204 pro plochy bydlení.

II.

Odpůrce zaslal vyjádření k věci ze dne 30. 5. 2011. V něm uvedl, že nesouhlasí s navrhovatelem, že by v případě navržené místní komunikace a tím pro případ nuceného zásahu do navrhovatelova vlastnického práva absentoval veřejný zájem. Naopak má za to, že „s ohledem ke skutečnosti, že parametry komunikace, která má napojit tak významnou rozvojovou plochu města jakou je plocha územní rezervy BI i204, je nezbytné navrhnout v souladu s příslušnými normami a také s ustanovením § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, který stanovuje nejmenší šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, na 8 m“.

K vylíčení historie lokality „Na Hlínách“ odpůrce uvedl, že navrhovatel nepravdivě uvedl, že realizace oplocení a zídek, o nichž bylo následně rozhodnuto jako o stavbách nepovolených, byly již součástí projektové dokumentace stavby rodinného domu navrhovatele. Když si potom navrhovatel zažádal o dodatečné povolení jejich stavby, nic stavebnímu úřadu nebránilo v souladu s tehdy platných územním plánem dodatečné povolení udělit. Nicméně v odvolacím řízení byla již možnost dodatečného povolení vyloučena s ohledem na nově účinný a nyní napadený Územní plán Semily.

II. a)
K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách

K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách (str. 6 odst. 2 návrhu) odpůrce konstatuje, že podmínky stavebního zákona pro stanovení plochy DS d64 jako veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury jsou bez všech pochybností splněny, když uvedená komunikace by měla v budoucnu dopravně obsloužit navrženou zastavitelnou plochu BI i97 jako Plochu bydlení - bydlení individuální - Návrh (BI) a územní rezervu BI i204 jako Plochu bydlení - bydlení individuální - Rezerva (BI). Tato lokalita byla prověřována již v roce 1995 zpracovanou Urbanistickou studií obytné zóny „Na Hlínách“ (ČKA 01 092), v

rámci které bylo v řešeném území prověřeno umístění cca 38 rodinných domů, přičemž dopravní napojení bylo navrhováno právě přes pozemky navrhovatele. Z uvedeného vyplývá, že tato lokalita je z pohledu rozvoje individuálního bydlení ve městě v budoucnosti velice významnou, pro kterou je nezbytné pro ni zajistit adekvátní dopravní přístup, čímž je jednoznačně prokázán veřejně prospěšný charakter navržené veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury (DS d64). Navržené řešení je také v souladu s cíli a úkoly územního plánování, jelikož v § 18 odst. 1 stavebního zákona je mimo jiné uvedeno, že *cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území*, přičemž je v dlouhodobém záměru města uvedenou lokalitu využít jako plochu bydlení. Jako plocha rezervy bylo řešené území navrženo již v Územním plánu sídelního útvaru Semily od roku 1988. Tvrzení navrhovatele, že „navržené řešení je nesouladné s cíli a úkoly územního plánování obecně vymezenými v § 18 stavebního zákona, zejména, že narušuje soudržnost společenství obyvatel daného území a vymezená lokalita BI i204 a lokalita BI i97 je v rozporu s ustanovením § 18 odst. 4 stavebního zákona, protože tyto plochy neberou ohled na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území v daných lokalitách“, je jednostranné a je chápáno pouze z pohledu navrhovatele.

K námitkám diskriminace a požadavku na snížení šířky jízdních pruhů zamýšlené místní komunikace je z odůvodnění rozhodnutí o nich patrné, že zpracovatel předmětného Územního plánu Semily se řešením vedení této komunikace podrobně zaobíral při zpracování Návrhu Územního plánu Semily a opakovaně dospěl k závěru, že vzhledem k rozsahu navazujících rezervních ploch bydlení na základě příslušných norem a stanovení nejmenší šířky veřejného prostranství podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je šířka stanovena na 8 m. K navrženému umístění místní komunikace odpůrce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010 - 92, konkrétně jeho bod 71 a 72. K namítané diskriminaci uvádí, že rozšíření komunikace na protější straně nepřipadá v úvahu, neboť vedení komunikace po této straně by znamenalo demolici minimálně jednoho rodinného domu. V rámci právní kontinuity vlastníků v řešeném území se vycházelo z Územního plánu sídelního útvaru Semily, který ve Změně č. 4 stanovil dopravní napojení přes pozemek navrhovatele a stanovil toto dopravní napojení jako veřejně prospěšnou stavbu. Dopravní napojení přes pozemek navrhovatele však nebyl řešen pouze ve Změně č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Semily, ale již dříve ve Změně č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Semily (schválena usnesením Zastupitelstva města Semily č. 118 dne 12. 12. 2002), kterou byly mimo jiné i pozemek navrhovatele a další pozemky v návaznosti určeny k zastavění bytovou zástavbou, protože do té doby nemohla být na těchto pozemcích realizována žádná zástavba. Z uvedeného je tak patrno, že navrhovatel, na rozdíl od vlastníků protějších pozemků, nemohl legitimně očekávat nerušené využití předmětné části jeho pozemku, jelikož ve všech územně plánovacích dokumentacích byl dotčen ve větší či menší míře vedením předmětné komunikace. I

z tohoto důvodu bylo pro maximální zachování právní kontinuity územně plánovacích dokumentací v odůvodnění této námitky uvedeno „Toto řešení bylo převzato z předchozího Územního plánu sídelního útvaru Semily, který dotčené území řešil totožně“. Toto odůvodnění považuje odpůrce za dostačující. Jako další podporu odůvodnění této námitky uvádí, že již ve schváleném Zadání Územního plánu Semily, které bylo schváleno zastupitelstvem města Semily usnesením ze dne 9. 10. 2008, č. 7123/08/ZM, byly za základní požadavky konstatovány požadavky, aby zpracovatel prověřil známé záměry občanů, investorů (zpracované především v Průzkumech a rozborech k Územnímu plánu Semily), nebo převzaté z původního Územního plánu sídelního útvaru Semily, vyhodnotil je a případně zapracoval do Návrhu Územního plánu Semily a maximálně respektoval zastavitelné plochy schválené v platném Územním plánu sídelního útvaru Semily, pokud nebudou v rozporu s navrhovanými záměry a koncepcí.

Odpůrce k namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatele uvádí, že se soustředil především na věcnou podstatu námitek. Co se týká námitky nesouladu Územního plánu Semily s cíli a úkoly územního plánování, tato problematika je na základě ustanovení stavebního zákona rozebrána samostatně v odůvodnění části A) bodech č. 5), 6) a 7) Opatření obecné povahy o vydání Územního plánu Semily. Za podstatné odpůrce považuje, že z odůvodnění námitky vyplývá, že tato problematika byla hodnocena. Nad rámec podrobnosti Územního plánu Semily byla v projektové dokumentaci prověřována šíře a technické parametry navrhované komunikace, přičemž z daného prověření je patrno, že navržené dopravní napojení zamýšlené plochy rezervy pro plochu bydlení (BI i204) bylo jediné možné, respektive jednoznačně nejlogičtější, ekonomicky nejschůdnější, s minimálním záborem pozemků a s minimálním zásahem do vlastnických vztahů.

Odpůrce v odůvodnění námitek navrhovatele také uvedl, že „k předmětným plochám bydlení nebylo vydáno žádné negativní stanovisko dotčených orgánů a plochy byly dokumentem SEA hodnoceny jako přípustné z hlediska zástavby“, přičemž má za to, že z této věty mimo jiné vyplývá, že předmětná plocha bydlení BI i97 a rezerva pro plochu bydlení BI i204 jsou navrženy plně v souladu s jednotlivými právními předpisy a ani dokumentace SEA, která provedla vyhodnocení vlivů Územního plánu Semily na životní prostředí a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, neshledala k předmětným lokalitám žádné připomínky. Na základě uvedeného je patrné, že rozvoj území města Semily na uvedených plochách je z dlouhodobého hlediska zcela reálný a měl by být městem maximálně podporován. Odpůrce je názoru, že z výše uvedeného je zřejmé, že veškeré podané námitky navrhovatele byly řádně odůvodněny.

II. b)
K námitce nedostatku veřejného zájmu pro nucený zásah do vlastnického práva navrhovatele

Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatele, že není prokázán dostatečný veřejný zájem pro vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu), přičemž se k danému vyjádřil již výše. Má za to, že v případě plochy DS d64 se jednoznačně jedná o veřejně prospěšnou stavbu, jak ji definuje ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, jelikož územní plánování by mělo přispívat k vyváženému rozvoji území a pokud se navrhuje nová lokalita pro zástavbu, je třeba nové právní předpisy určující parametry jejího napojení maximálně respektovat a přispívat tak k zákonem požadovanému stavu budování kvalitních veřejných prostranství ve městě. V těchto intencích je i odůvodnění rozhodnutí o námitce, kde je jednoznačně stanoveno, proč je navržená přístupová komunikace nezbytná pro rozvoj zástavby dle vydaného Územního plánu Semily v této části území města.

II. c)
K námitce nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu

Odpůrce opakuje, že v rámci vyhodnocení námitky navrhovatele bylo předmětné dopravní napojení prověřeno, přičemž bylo zjištěno, že zásah do pozemku navrhovatele je minimální s odkazem na příslušné normy a stanovení nejmenší šířky pozemní komunikace zpřístupňující pozemky rodinných domů na 8 m. Navržené dopravní napojení bylo shledáno jako jediné možné z hlediska logičnosti, ekonomiky a s ohledem na minimální zásah do vlastnických vztahů. Dále je třeba uvést, že omezení vlastnických práv navrhovatele je v souladu se zákonem, kdy jde o zákonný prostředek omezení, který odpovídá účelu a cílům územního plánování. Přičemž vlastník bude moci do doby realizace stavby komunikace i nadále příslušnou část pozemku dotčenou navrhovanou komunikací užívat, pouze na ní nebude moci realizovat žádné stavby (např. oplocení), které by ztížily nebo znemožnily využití příslušné části pozemku pro jeho budoucí využití jako veřejně prospěšné stavby - místní komunikace. Ve zbylé části na podporu svých závěrů odpůrce odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, na jeho část 47 až 52 (k testu „přiměřenosti“). Dále odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatele, že „skutečný rozsah ‚záboru‘ není nikdo ze zástupců odpůrce schopen konkretizovat“, jelikož odpůrce je schopen dotčenost navrhovatelova pozemku tímto řešením stanovit, navrhovatel však odpůrce o to nikdy oficiální cestou nepožádal.

II. d)
K námitce, že jediný deklarovaný důvod pro veřejně prospěšnou stavbu komunikace nemá oporu mezi zákonem stanovenými cíli a úkoly územního plánování

Rovněž k této námitce se již v rámci předchozí části vyjádření odpůrce vyslovil, dodává však, že nesouhlasí s námitkou navrhovatele, že by pro plochu územní rezervy BI i204 nebyla zpracována žádná územní studie prověřující

zastavení dané lokality, včetně komunikačního systému, technické infrastruktury, plochy veřejných prostranství apod., neboť již v roce 1995 byla zpracována Urbanistická studie obytné zóny „Na Hlínách“ (ČKA 01 092), a dále je předmětná plocha vedena jako plocha rezervy již minimálně od Územního plánu sídelního útvaru Semily schváleného v roce 1988. Za nepravdivé považuje konstatování navrhovatele, že by předmětná lokalita BI i204 měla narušovat krajinný ráz dané lokality, protože žádný z příslušných dotčených orgánů v rámci celého procesu pořizování Územního plánu Semily nevydal žádné negativní stanovisko takového obsahu. Následně odpůrce uvedl, že nelze souhlasit ani s tvrzením, že Územní plán Semily byl přijat pod slibem sestavení jakési dopravní komise při Radě města Semily, neboť z usnesení zastupitelstva města Semily ze dne 6. 12. 2010 je zřejmé, že vydání předmětného Opatření obecné povahy o vydání Územního plánu Semily nebylo nijak podmíněno. Rada města Semily zřídila jako svůj iniciativní a poradní orgán dopravní komisi ve smyslu § 122 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, která však není orgánem územního plánování a na úseku územního plánování nemá žádné kompetence.

II. e)
Shrnutí vyjádření odpůrce

Závěrem odpůrce uvádí, že je přesvědčen, že proces pořízení Územního plánu Semily byl plně v souladu s právními předpisy, že se detailně zaobíral námitkami navrhovatele a řádně je posoudil a vyhodnotil, a také že se řádně vypořádal s nezbytností vedení předmětné komunikace pro budoucí rozvoj města Semily. Dále odpůrce uvádí, že pozemky p.č. 2460/2, 2460/4, 2460/6, 2493/1, 2493/2, 2501/2 vše v k.ú. Semily, pro které navrhovatel navrhuje zrušení Opatření obecné povahy o vydání Územního plánu Semily, nebyly předmětem námitky č. 9, kterou navrhovatel uplatnil k veřejnému projednání Konceptu Územního plánu Semily, ani předmětem námitky č. 24, kterou navrhovatel uplatnil k veřejnému projednání Návrhu Územního plánu Semily. K návrhu navrhovatele na zrušení Opatření obecné povahy o vydání Územního plánu Semily, které nabylo účinnosti dne 23. 12. 2010 v části vymezení zastavitelné plochy BI i97 a v části vymezení územní rezervy BI i204 pro plochy bydlení, odpůrce uvádí, že pro budoucí územní rozvoj města Semily je především územní rezerva BI i204, určená jako plocha bydlení, velice významná a vzhledem ke své poloze a kapacitě do určité míry i nezastupitelná. Dále je potřeba zdůraznit, že koncepce rozvoje města je vybírána na základě odborného posouzení pořizovatele a projektanta a vychází i z představ zástupců samosprávy. Do Územního plánu Semily byly zařazeny takové plochy, které byly z pohledu zájmů hájených příslušnými dotčenými orgány bez problémů a na nichž zároveň panovala shoda zástupců samosprávy, že jsou pro rozvoj města nejvhodnější a nejperspektivnější. Rozvoj města se tedy odvíjí i od názoru politické reprezentace města, která se promítá do konečné podoby územního plánu, což představuje zásadní specifikum procesu pořízení územního plánu od klasického správního řízení. Veřejný zájem však není ztotožňován se zájmem většiny, vůle

většiny zde nezasahuje do elementárních práv menšiny. Důvody, které odpůrce vedly k opětovnému funkčnímu vymezení předmětné lokality, je nutné dle odpůrce považovat principiálně skutečně za veřejný zájem. Zrušením zastavitelné plochy BI i97 a vymezené územní rezervy BI i204 by vůči vlastníkům pozemků v těchto plochách došlo k porušení kontinuity výkonu veřejné správy, a zároveň by byla vlastníkům předmětných pozemků upřena zákonná možnost se tomuto zrušení účinně bránit. Zároveň uvádí, že všechny pozemky v předmětných plochách jsou v soukromém vlastnictví a odpůrce zde nevlastní žádné pozemky. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Semily zamítl.

III.
Replika navrhovatele k vyjádření odpůrce

Navrhovatel nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že projektová dokumentace, která byla podkladem pro projednání povolení stavby rodinného domu na dotčeném pozemku, v žádné ze svých částí nepojednávala o stavbě oplocení. Naopak ze zastavovacího výkresu z listopadu roku 2005 je patrno, že při hranici pozemku 2460/5 měla být gabionová zídka a výslovně uvedeno „nové oplocení“. Dále nesouhlasí s tvrzením odpůrce o tom, že navrhovatel nemohl být nikdy v legitimním očekávání o nerušeném využití dotčeného pozemku. Navrhovatel má naopak za to, že mohl legitimně předvídat, že pokud mu byla v daném rozsahu povolena a kolaudována stavba na základě konkrétní projektové dokumentace, nebylo žádného důvodu se domnívat, že předmětný pozemek je nějakým způsobem dotčen územně plánovací dokumentací. Navrhovatel nebyl nikdy upozorněn na skutečnost, že by měl být jeho majetek jakkoli dotčen. K odkazu odpůrce na Urbanistickou studii z roku 1995 uvádí, že o ní nebyla ve stavebním řízení ani zmínka a také v napadeném opatření obecné povahy není tato urbanistická studie zmiňována jako podklad. Navíc tato studie nemůže s ohledem na časový odstup od vypracování v současné době obstát. Za nepřezkoumatelné navrhovatel považuje vyjádření odpůrce, že navrhované spojení bylo dle prověření jediné možné, respektive jednoznačně nejlogičtější, ekonomicky nejschůdnější, s minimálním záborem pozemků a s minimálním zásahem do vlastnických vztahů. Z takového tvrzení však není zjevné, jaké konkrétní varianty odpůrce zvažoval. Odpůrce ani nepřednesl, z jakých důvodů se má veřejně prospěšná komunikace rozšiřovat nad rámec dosavadní účelové komunikace výhradně na pozemku navrhovatele. Pokud navrhovatel navrhl zrušení části opatření obecné povahy rovněž k pozemkům, které nejsou v jeho vlastnictví, potom má za to, že tím nerozšířil námitky, jak se domnívá odpůrce, nýbrž konkretizoval svůj návrh na zrušení předmětné části Územního plánu Semily.

IV.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s." nebo „soudní řád správní"), neboť oba účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání a ve věci nebylo třeba provádět dokazování.

V.
Podmínky řízení

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému posouzení napadeného opatření obecné povahy, musel posoudit, zda je návrh přípustný, resp. zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního: existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

V. a)
Existence předmětu řízení

Pokud jde o první podmínku spočívající v existenci předmětu řízení v podobě opatření obecné povahy, nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že napadený Územní plán Semily skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné zdejším soudem. Předmětný územní plán, schválený zastupitelstvem města Semily dne 6. 12. 2010 usnesením č. 101206/ZM/37, představuje opatření obecné povahy v souladu s § 43 odst. 4 stavebního zákona v návaznosti na správní řád. Citované ustanovení stavebního zákona totiž stanoví, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Předmětné opatření obecné povahy, jak vyplývá z obsahu spisu, bylo také zákonem předepsaným způsobem vydáno a publikováno. Územní plán Semily byl schválen zastupitelstvem města Semily dne 6. 12. 2010, usnesením č. 101206/ZM/37, a jeho vydání bylo řádně oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 8. 12. 2010, č. j. SÚ/3781/10, přičemž bylo z úřední desky sněšeno dne 26. 12. 2010. Předmětné opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 správního řádu nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení na úřední desce, tj. dnem 23. 12. 2010. Tyto skutečnosti navíc ani žádný z účastníků nerozporuje. Nejvyšší správní soud má za to, že první podmínka přípustnosti návrhu na přezkum opatření obecné povahy je splněna.

V. b)
Aktivní legitimace navrhovatelů

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení, zda navrhovateli svědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětné části opatření obecné povahy - Územního plánu Semily.

Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Aktivní legitimace je tedy založena prvotně tvrzením navrhovatele, z jehož obsahu musí být zřejmé, že je nositelem konkrétních subjektivních práv, která mohou být nezákonností napadeného opatření obecné povahy dotčena (k tomu srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/ 2009 Sb. NSS, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.).

Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 2460/5 v k. ú. Semily (list vlastnictví č. 3700 pro k. ú. Semily), na jehož části má být realizována veřejně prospěšná stavba – místní komunikace DS d64. Navrhovatel v návrhu uvedl, že Opatřením obecné povahy o vydání Územního plánu Semily dochází k dotčení jeho vlastnických práv k výše vymezenému pozemku, neboť přímo a bezprostředně omezuje možnosti navrhovatele na dotčeném pozemku realizovat bytové potřeby. Navíc na základě napadeného Územního plánu Semily již k jeho výše vymezenému pozemku vzniklo zákonné předkupní právo ve smyslu § 101a stavebního zákona, čímž je reálně omezen v dispozici se svým vlastnictvím do budoucna. Navrhovatel má za to, že jeho vlastnické právo bylo omezeno v rozporu se čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť pro takové omezení nebyl zjištěn a prokázán veřejný zájem. Nejvyšší správní soud tato tvrzení navrhovatele přezkoumal a zjistil, že z napadeného Územního plánu Semily vyplývá, že vymezená veřejně prospěšná stavba DS d64 se přímo dotýká vlastnického práva navrhovatele, neboť má být uskutečněna částečně na jeho pozemku. Na základě této skutečnosti nemá Nejvyšší správní soud pochyb, že tvrzené dotčení subjektivních práv navrhovatele je možné a při realizaci předmětného záměru zcela nepochybné. Lze tedy uzavřít, že navrhovatele je nutno považovat za aktivně legitimovaného k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud však v tomto okamžiku zdůrazňuje, že se tyto jeho úvahy týkají pouze aktivní legitimace, nikoli věcné důvodnosti návrhu. Oprávněnost či neoprávněnost takového zásahu není na tomto místě rozhodnutí zkoumána.

V. c)
Formulace závěrečného návrhu

Jak bylo výše uvedeno, třetí podmínkou tohoto soudního řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s., resp. existence meritorně projednatelného závěrečného návrhu (petitu). Závěrečný petit, kterým se navrhovatel domáhá vydání rozsudku, kterým má být zrušena konkrétně vymezená část Územního plánu Semily, tj. část vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) na pozemcích č. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2460/6, 2493/1, 2493/2, 2501/2, vše v k. ú. Semily, část vymezení zastavitelné plochy BI i97 a část vymezení územní rezervy BI i204 pro plochy

bydlení, je zcela v souladu s požadavky kladenými na petit v § 101a odst. 1 s. ř. s. (k formulaci závěrečného návrhu v řízení o zrušení opatření obecné povahy srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Proto rovněž tuto poslední podmínku řízení shledal Nejvyšší správní soud za řádně splněnou.

VI.
Věcný přezkum návrhu

Při rozhodování o důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud zpravidla podle tzv. algoritmu přezkumu, tj. podle testu skládajícího se z pěti kroků, kterým musí napadené opatření obecné povahy vyhovět. Tyto jednotlivé na sebe navazující kroky testu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejprve je nutno zkoumat, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Dále je třeba se zabývat tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu příslušného správního orgánu při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se soud zaměřuje na otázku obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy, přičemž v rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. Poslední fáze přezkumu spočívá v přezkumu souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přistoupil rovněž v případě předmětného návrhu k aplikaci tohoto algoritmu přezkumu.

VII.

V prvé řadě tedy zdejší soud posuzoval, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. Jak vyplývá ze shora uvedeného, nyní přezkoumávané opatření obecné povahy bylo vydáno jako Územní plán Semily zastupitelstvem města Semily, tedy orgánem, který byl k vydání předmětného opatření obecné povahy oprávněn na základě § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, který stanoví, že *zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán*. Tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto není pochyb o tom, že v prvém kroku algoritmu přezkumu uspělo.

VIII.

Další krok spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost územní (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení, neboť správní orgán – zastupitelstvo města Semily, který předmětné opatření obecné povahy vydal, disponoval podle § 43 a násl. stavebního zákona věcnou i územní působností k vydání napadeného Územního plánu Semily. Ani jeho osobní či časová působnost nebyla v tomto směru omezena. Navrhovatel v této otázce předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybňuje a ani zdejší soud neshledal, že by správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy vybočil z mezí své působnosti. Napadené opatření obecné povahy proto uspělo i v tomto kroku algoritmu.

IX.

Nejvyšší správní soud tak mohl přistoupit k dalšímu kroku testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, přičemž právě v tomto ohledu se názory navrhovatele a odpůrce zásadně liší. Navrhovatel namítá, že z procesního hlediska nebyly v případě napadeného opatření obecné povahy splněny zákonem předepsané požadavky, neboť odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele uplatněných v procesu vydávání Územního plánu Semily je nepřezkoumatelné. Odpůrce je naopak názoru, že toto odůvodnění rozhodnutí je dostatečné. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k přezkumu, zda předmětné odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele vyhovuje zákonem stanoveným požadavkům.

Podle § 172 odst. 5, věty první, správního řádu *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.*

Obdobně § 52 odst. 1 a 2 stavebního zákona stanoví, že *o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem. Námitky proti návrhu*

územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatel, jako vlastník přímo dotčeného pozemku, uplatnil při veřejném projednání Návrhu Územního plánu Semily námitku podle § 52 odst. 2 stavebního zákona a § 172 odst. 5 správního řádu, označenou jako námitka č. 24. Tato námitka byla totožného znění jako námitka č. 9, kterou navrhovatel uplatnil již při veřejném projednání Konceptu Územního plánu Semily v souladu s § 48 odst. 2 stavebního zákona. Zdejší soud nemá pochyb o tom, že navrhovatel byl oprávněn v souladu s výše uvedenými ustanoveními stavebního zákona a s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu předmětné námitky podat, když realizace napadené části Územního plánu Semily by nepochybně přímo zasáhla jeho vlastnické právo k dotčenému pozemku (k tomu srovnej rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval pojmem „dotčenosti" ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona).

Ustanovení § 172 odst. 5, věty třetí an., správního řádu stanoví, že *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.*

Z právě uvedeného vyplývá, 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. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54, čtvrtý senát ke kvalitě odůvodnění rozhodnutí o námitkách v rámci projednání návrhu opatření obecné povahy uvedl, že „*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.*" V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, dospěl druhý senát k závěru, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí splňovat požadavky kladené na odůvodnění jakéhokoli jiného správního rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat *důvody výroku nebo výroků*

rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu navíc vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být rovněž zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené, a proč považuje skutečnosti namítané účastníkem řízení za nerozhodné a nesprávné. Pouze za naplnění těchto kritérií je možno rozhodnutí správního orgánu považovat za přezkoumatelné a přesvědčivé. Naopak, pokud odůvodnění rozhodnutí tato kritéria nenaplňuje, jen stěží lze uvažovat o rozhodnutí přezkoumatelném, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu (ať již z důvodu nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů) způsobuje závažnou procesní vadu, která může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, který se požadavky na kvalitu rozhodování o námitkách uplatněných v rámci projednávání návrhů územně plánovací dokumentace podrobně zabýval).

Navzdory tomu, že je rozhodnutí o námitkách nutno považovat za samostatné správní rozhodnutí, k samotnému dotčení práv v případě navrhovatele, jako vlastníka dotčeného pozemku, však dochází až schválením opatření obecné povahy, tj. Územním plánem Semily, nikoli samotným rozhodnutím o jeho námitkách uplatněných v rámci projednávání návrhu Územního plánu Semily. Proto je soudní ochrana, resp. přezkum rozhodnutí o námitkách, poskytována v souladu se zásadou subsidiarity až proti konečnému správnímu aktu, tedy v daném případě předmětnému opatření obecné povahy, jehož součástí je i rozhodnutí o námitkách. Navrhovatel tedy postupoval zcela správně, když namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jeho námitkách v návrhu na zrušení části předmětného opatření obecné povahy (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62). Na Nejvyšším správním soudu nyní je, aby oprávněnost této námitky posoudil.

Z napadeného opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zjistil, že vypořádání námitky č. 9 a č. 24 týkající se vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) a části vymezení zastavitelné plochy BI i97 a územní rezervy BI i204 pro plochy bydlení je uvedeno na jeho str. 8 - 9 a 15 - 16. Odpůrce tedy dostál své primární povinnosti vyplývající z výše citovaného § 172 odst. 5 správního řádu, v němž je stanoveno, že *rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy*. Následně však bylo nutno posoudit, zda lze odůvodnění rozhodnutí o námitkách také považovat za řádné v souladu s výše uvedeným.

Obsahem námitek navrhovatele proti návrhu Územního plánu Semily bylo několik dílčích námitek proti záměru realizace veřejně prospěšné stavby DS (d64), především s požadavkem, aby nezasahovala na pozemek parc. č. 2460/5 v

k. ú. Semily, tj. na pozemek navrhovatele. V souvislosti s tím navrhovatel uvedl, že navržená veřejně prospěšná místní komunikace není v souladu s § 18 stavebního zákona, neboť zejména narušuje soudržnost společenství obyvatel daného území a navržená lokalita zastavitelné plochy BI i97 a územní rezervy BI i204 je v rozporu s ustanovením § 18 odst. 4 téhož zákona, protože tyto plochy neberou ohled na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území v daných lokalitách. Dále navrhovatel uvedl, že se cítí být diskriminován, když navrhovaná plocha komunikace zasahuje pouze do jeho vlastnických práv a ne do vlastnických práv vlastníků pozemků při jihovýchodní straně stávající komunikace. Ve zdůvodnění svých námitek poukázal na to, že stavba na jeho pozemku byla realizována v souladu se stavebním povolením. Dotčená komunikace byla schválena Změnou č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Semily bez jakéhokoli veřejného projednání, přesto byla převzata do Územního plánu Semily tak, že zasahuje do vlastnických práv navrhovatele k dotčenému pozemku parc. č. 2460/5 k. ú. Semily. Navrhovatel v námitce konstatoval, že má za to, že v daném případě nebyly splněny podmínky stavebního zákona pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, protože možnost rozvoje obce v dané lokalitě je značně omezená. Navrhovatel závěrem navrhl snížení šířky jízdních pruhů, popřípadě, aby bylo navrženo šířkové uspořádání asymetricky nebo byla komunikace ponechána ve stávajícím stavu a lokalita BI i204 a BI i97 vyřazena z návrhových ploch. Z obsahu těchto námitek je seznatelné, že navrhovatel brojí především proti vymezení místní komunikace - veřejně prospěšné stavbě a v návaznosti na to také proti vymezení předmětných ploch bydlení.

Odpůrce proto tyto námitky rozdělil na část a) a b), obě zamítl a rozhodnutí o jejich zamítnutí odůvodnil následujícím způsobem. K námitce a) uvedl, že „*řešení přístupové komunikace pro plochu bydlení – bydlení individuální (BI – i97) a rezervu pro plochu bydlení (BI i204) bylo v rámci zpracování Návrhu Územního plánu Semily prověřeno zpracovatelem dle Pokynů pro zpracování Návrhu Územního plánu Semily. Závěr z prověření, který byl do dokumentace Návrhu Územního plánu Semily zapracován, je totožný s navrženým řešením z Konceptu Územního plánu Semily tak, aby přístupová komunikace mohla být zrealizována v odpovídajících šířkových a technických parametrech. Toto řešení bylo převzato z předchozího Územního plánu sídelního útvaru Semily, který dotčené území řešil totožně. Současné požadavky na minimální parametry dopravní infrastruktury a souvisejících veřejných prostranství neumožňují snížení celkové šířky komunikace*.“

K námitce b) potom uvedl, že „*plocha bydlení – bydlení individuální (BI – i97) a rezerva pro plochu bydlení (BI i204) jsou z dlouhodobého hlediska v územně plánovacích dokumentacích města Semily uvažovány jako plochy bydlení s tím, že jejich převážná plocha je vyčleněna jako rezerva pro budoucí využití. K předmětným plochám bydlení nebylo vydáno žádné negativní stanovisko dotčených orgánů a plochy byly dokumentem SEA hodnoceny jako přípustné z hlediska zástavby*.“

Při posouzení dostatečnosti a řádnosti odůvodnění rozhodnutí o předmětných námitkách navrhovatele uplatněných při projednání Návrhu Územního plánu Semily dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odůvodnění tohoto rozhodnutí nelze považovat za vyhovující ve smyslu výše uvedeného. Odpůrce se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nikterak nevypořádal s tvrzením navrhovatele, že veřejně prospěšná komunikace není v souladu s ustanoveními stavebního zákona, nevyjádřil se ani k namítané diskriminaci navrhovatele z důvodů, že navržená plocha komunikace zasahuje pouze do jeho vlastnických práv a ne do vlastnických práv vlastníků pozemků při jihovýchodní straně stávající komunikace. Nijakým způsobem se nezabýval ani námitkou o převzetí řešení schváleného ve Změně č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Semily, ani námitkou, že navrhovatel na dotčeném pozemku stavěl v souladu se stavebním povolením. Za nedostatečné odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud také odůvodnění námitky brojící proti nezákonnosti vymezení předmětných ploch pro bydlení. Z odůvodnění rozhodnutí odpůrce není zřejmé, proč považoval námitky navrhovatele za nepřípadné nebo proč považuje jím předestírané skutečnosti za mylné a nesprávné. Odpůrce byl přitom povinen se zabývat všemi uplatněnými námitkami a to bez ohledu na to, zda je považoval za důvodné či nikoli. Neučinil-li tak, Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než konstatovat, že odpůrce nedostál své povinnosti uplatněné námitky řádně vypořádat, přičemž takové pochybení způsobilo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Pokud má odpůrce za to, že věta „*Toto řešení bylo převzato z předchozího Územního plánu sídelního útvaru Semily, který dotčené území řešil totožně*“, je bez dalšího dostatečným zdůvodněním toho, proč nemá navrhovatel právo se cítit diskriminován návrhem Územního plánu Semily, který počítá s realizací veřejně prospěšné stavby místní komunikace pouze na straně dosavadní komunikace, kde se nachází jeho pozemky, potom se zdejší soud s takovým názorem neztotožňuje. Z takového odůvodnění nelze dovodit, na základě jakých legitimních důvodů odpůrce právě toto řešení zvolil, a proč jej nelze za diskriminační považovat. Totéž se týká věty odůvodnění „*K předmětným plochám bydlení nebylo vydáno žádné negativní stanovisko dotčených orgánů a plochy byly dokumentem SEA hodnoceny jako přípustné z hlediska zástavby*“, která je pouhým konstatováním, nikoli zdůvodněním záměru na tomto místě území města Semily rozvíjet a z jakého důvodu. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí o námitkách nemůže být zhojen ani tím, že odpůrce v rámci svého vyjádření k návrhu navrhovatele podrobně své odůvodnění doplnil a vysvětlil v něm, jakým způsobem mělo být jeho odůvodnění chápáno. Zdejšímu soudu nezbývá než podotknout, že tak měl učinit již při rozhodování o námitkách. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze nahrazovat podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, či rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publikovaný pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Odůvodnění rozhodnutí o námitkách vznesených proti návrhu na opatření obecné povahy totiž musí obstát samo o sobě, přičemž Nejvyšší správní soud připouští k doplnění odůvodnění svého rozhodnutí

o námitkách možnost odkazu na konkrétní textovou část opatření obecné povahy, ze které by jednoznačně vyplývaly důvody, pro něž odpůrce námitkám navrhovatele nemohl vyhovět.

Zdejší soud přitom podotýká, že se mu jeví navrhovatelem uplatněné námitky k návrhu Územního plánu Semily jako věcné a konkrétní, a zcela případné, a to zejména proto, že v daném případě by při realizaci záměru stavby místní komunikace jako veřejně prospěšné stavby mohlo dojít k tomu nejzávažnějšímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele, tj. k vyvlastnění nezanedbatelné části jeho pozemku. Podle § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona totiž *práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel.* Z daného vyplývá, že k vyvlastnění pozemku, na němž má být veřejně prospěšná stavba realizována, lze přistoupit mimo jiné za podmínky, že je tato stavba jako veřejně prospěšná vymezena v územně plánovací dokumentaci. Nejvyšší správní soud má proto za to, že vzhledem k důsledkům, které může vymezení veřejně prospěšné stavby v územně plánovací dokumentaci mít, je nutno řádně odůvodnit, proč byla jako taková v územně plánovací dokumentaci vymezena. Přitom je nutno vycházet z § 2 odst. 1 stavebního zákona, který veřejně prospěšnou stavbu definuje jako *stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci*. Vzhledem k tomu, že v případě vymezení určité stavby jako veřejně prospěšné může dojít až k nejzávažnějšímu zásahu do vlastnictví k dotčenému pozemku, je nezbytné v procesu územního plánování zcela vyloučit jakoukoli libovůli. Opatření obecné povahy proto musí obsahovat přesvědčivé důvody, proč je možno předmětnou stavbu za veřejně prospěšnou považovat, tím spíše, je-li její povaha zpochybňována námitkou vlastníka takto dotčeného pozemku. Proto nejsou-li řádně vypořádány námitky navrhovatele vůči návrhu Územního plánu Semily směřující proti samé podstatě zamýšlené stavby jako veřejně prospěšné, nelze mít toto opatření obecné povahy za vyhovující výše uvedeným požadavkům. Námitka navrhovatele je proto důvodná.

X.

Zdejší soud uzavírá, že při soudním přezkumu zákonnosti jakéhokoli opatření obecné povahy přezkoumává, zda se příslušná politická jednotka (v daném případě město Semily) při tvorbě předmětné územně plánovací dokumentace pohybovala v zákonem stanovených mezích. Podle Nejvyššího správního soudu tomu tak v daném případě v návaznosti na výše uvedené nebylo. K tomuto zjištění dospěl již při aplikaci třetího bodu algoritmu soudního přezkumu, neboť v procesu jeho pořizování a přijímání došlo k zásadnímu procesnímu pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost celého opatření obecné povahy. V takovém případě již

nebylo nutné, aby se zdejší soud dále zabýval zbývajícími kroky testu. Nevyhovění třetímu kroku předmětného testu je totiž samo o sobě zcela dostačujícím důvodem, aby Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení předmětného opatření obecné povahy v jeho napadené části. Pro pořádek zdejší soud připomíná, že z výše uvedených závěrů nelze dovozovat názor Nejvyššího správního soudu ve vztahu k námitkám navrhovatele uplatněným v řízení o návrhu Územního plánu Semily, neboť těmi nebyl v dané fázi řízení oprávněn se zabývat.

Na tomto místě je však třeba konstatovat, že z návrhu navrhovatele je patrno, že se domáhá zrušení Územního plánu Semily v části vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) na pozemcích parc. č. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2460/6, 2493/1, 2493/2, 2501/2 vše v k. ú. Semily. Nejvyšší správní soud však z textové a grafické části Územního plánu Semily zjistil, že předmětná veřejně prospěšná stavba místní komunikace je v Územním plánu Semily vymezena pouze na pozemcích parc. č. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2493/1, 2493/2, 2501/2. Pozemek parc. č. 2460/6 není v Územním plánu Semily jako předmětná ani jiná veřejně prospěšná stavba vymezen, přičemž námitky navrhovatelem uplatněné proti návrhu Územního plánu Semily směřovaly pouze proti vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace. Proto má Nejvyšší správní soud za to, že nelze návrhu navrhovatele na zrušení veřejně prospěšné stavby místní komunikace na pozemku parc. č. 2460/6 vyhovět. Zmiňovaný pozemek je v Územním plánu Semily vymezen jako veřejné prostranství a navíc není ani ve vlastnictví navrhovatele. Na základě takto zjištěných skutečností dospěl zdejší soud k závěru, že návrh je nutno v této části zamítnout.

XI.

Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na výše uvedené za prokázané, že část napadeného opatření obecné povahy – Územního plánu Semily, týkající se vymezení veřejně prospěšné stavby místní komunikace DS d64 (koridor pro dopravu) na pozemcích parc. 2460/2, 2460/4, 2460/5, 2493/1, 2493/2, 2501/2, vše v k. ú. Semily, a dále v části vymezení zastavitelné plochy BI i97 a v části vymezení územní rezervy BI i204 pro plochy bydlení, byla vydána v rozporu se zákonem. Vzhledem k závažnosti a charakteru těchto vad rozhodl o zrušení této části opatření obecné povahy. Návrh navrhovatele na zrušení Opatření obecné povahy – Územního plánu Semily týkající se pozemku parc. č. 2460/6 v k. ú. Semily z výše uvedených důvodů zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků řízení 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 22. června 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu