

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelky: **A. K.,** zastoupené Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Město Týnec nad Sázavou,** se sídlem K Náklí 404, Týnec nad Sázavou, zastoupeným JUDr. Vladimírem Krejčíkem, advokátem, se sídlem Anglická 28, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Týnce nad Sázavou, schváleného usnesením zastupitelstva Týnce nad Sázavou č. 7 ze dne 3. 10. 2011,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka napadá návrhem ze dne 15. 12. 2011 opatření obecné povahy - Územní plán Týnce nad Sázavou, schválený usnesením zastupitelstva Týnce nad Sázavou č. 7 ze dne 3. 10. 2011 (dále též jen „napadený územní plán“). Navrhovatelka se domáhá zrušení napadeného územního plánu v části textového a grafického vymezení funkčního využití DI plochy dopravní infrastruktury - silnice, místní komunikace, na pozemku parc. č. 1178/4 v k.ú. Čakovice, obec Týnec nad Sázavou.

I. Návrh na zahájení řízení

[2] V návrhu uvedla, že je spoluvlastníkem pozemku parc. č. 1178/4, zapsaném v katastru nemovitostí vedeného Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Benešov, v katastrálním území Čakovice u Řehenic, obec Týnec nad Sázavou

(dále také „předmětná nemovitost“), na kterém napadený územní plán vymezil místní komunikaci.

[3] Navrhovatelka poukazuje na to, že napadený územní plán u předmětné nemovitosti nesprávně tvrdí, že popisuje stávající stav a že zachovává dopravní infrastrukturu, neboť na předmětné nemovitosti žádná silnice nebyla a není; podle předcházejícího územního plánu bylo užití předmětného pozemku širší a zahrnovalo kromě místní obslužné komunikace též parkoviště.

[4] Navrhovatelka dále nesouhlasí s tím, jak se odpůrce vypořádal s jejími námitkami. Navrhovatelka totiž uplatnila námitky ke konceptu (podání ze dne 23. 4. 2008 a 10. 5. 2008) a námitky k návrhu napadeného územního plánu (podání ze dne 20. 7. 2011), odpůrce je však dle navrhovatelky protiprávně vyhodnotil jako připomínky, s nimiž se navíc povrchně vypořádal v přílohách č. 2 a 4b textové části napadeného územního plánu. K podání námitky byla navrhovatelka dle svého stanoviska oprávněna, neboť se námitky týkaly mj. umístění veřejně prospěšné stavby na pozemku sousedícím s dalšími pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatelky.

[5] Navrhovatelka je přesvědčena, že námitky, jež vznesla, nebyly odpůrcem dostatečně vypořádány, přičemž k určitým aspektům se odpůrce neměl dle navrhovatelky vyjádřit vůbec. Navrhovatelka se dále pozastavuje nad tím, že původně odpůrce před veřejným projednáním zastával kladné stanovisko k jejím námitkám, přičemž odpůrce navíc (když jí původně chtěl vyhovět, i po následné změně svého stanoviska) při vypořádání navrhovatelčiny námitky ke konceptu odkazoval na vypořádání její výhrady k návrhu napadeného územního plánu, čímž dle navrhovatelky nesprávně odkazoval na další fázi pořizované územně plánovací dokumentace. Pouhý odkaz odpůrce ve vypořádání námitky k návrhu územního plánu na zachování dopravní infrastruktury se dle navrhovatelky nevyjadřuje k namítané neexistenci komunikační potřeby pro vznik nové pozemní komunikace a k neproporcionalitě takového zásahu do vlastnických práv navrhovatelky a je vzhledem k minulému územnímu plánu nepravdivý.

[6] Navrhovatelka je dále přesvědčena o tom, že odpůrce o jejich námitkách nerozhodl v souladu s ustanovením § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 3. 10. 2011 obsahuje ve vztahu k vydání napadeného územního plánu formou opatření obecné povahy pouze text „schvaluje“. Navrhovatelka proto dovozuje, že tu chybí formální akt rozhodnutí příslušného orgánu o jejích námitkách, neboť samotné schválení opatření obecné povahy a uvedení rozhodnutí v přílohách napadeného územního plánu je dle navrhovatelky v tomto směru nedostatečné.

[7] Navrhovatelka zastává stanovisko, že odpůrce porušil ustanovení § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť vznesl na veřejném projednání návrhu územního plánu řadu připomínek bez bližšího odůvodnění, na základě nichž došlo i ke konečnému nevyhovění námitkám navrhovatelky. Navrhovatelka dovozuje, že připomínky odpůrce byly zcela zásadní, neboť podstatně změnily úpravu návrhu územního plánu, mělo se proto konat opakované veřejné projednání takto upraveného

návrhu, k čemuž však nedošlo. Navrhovatelka rovněž poukazuje na to, že odpůrce při pořizování napadeného územního plánu vystupoval v pozici pořizovatele, schvalovatele a orgánu rozhodujícího o námitkách, přičemž v posuzovaném případě ještě v pozici podatele připomínek „až na poslední chvíli“, čímž mohlo dojít k obejití procesu pořizování a schvalování územního plánu.

[8] Napadený územní plán dle navrhovatelky v rozporu s ustanovením § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona neobsahuje vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

[9] Podle navrhovatelky je napadený územní plán v rozporu se zásadou proporcionality. Navržená pozemní komunikace vzhledem ke své poloze by sloužila pouze ke zkrácení cesty jednoho vlastníka pozemku, přičemž stávající dopravní síť považuje navrhovatelka za dostatečnou, neboť všechny okolní nemovitosti mají zajištěn přístup a příjezd po stávajících komunikacích nebo prostřednictvím věcných břemen (včetně přístupu po předmětné nemovitosti, na které vázne věcné břemeno přístupu ve prospěch sousedního pozemku). V napadeném územním plánu je navíc 50 m východním směrem koncipována nová místní komunikace jako veřejně prospěšná stavba mající zabezpečit dopravní obsluhu plánované zástavby v lokalitě. Odpůrce navíc neprovedl žádný průzkum nebo studii dopravní zatíženosti v předmětné lokalitě. Cíle v podobě zajištění dopravní obslužnosti mohlo být dle navrhovatelky zajištěno jinými prostředky. Intenzita veřejného zájmu na realizaci účelové komunikace přes předmětný pozemek je nepatrná, čehož si je dle navrhovatelky vědom i odpůrce, neboť komunikaci nenavrhuje jako veřejně prospěšnou. Rovněž Krajský úřad Středočeského kraje v rozhodnutí ze dne 9. 12. 2008, č. j. 170663/2008/KUSK, neshledal důvody pro konstatování existence veřejně přístupné účelové komunikace. Navrhovatelka proto považuje následek spočívající ve významném omezení jejího vlastnického práva a dosavadního využití pozemku jako zahrady za neúměrný sledovanému cíli. Postup odpůrce navrhovatelka shledává diskriminačním, neboť její námitky byly zamítnuty, přičemž námitkám uplatněným odpůrcem na poslední chvíli bylo vyhověno.

[10] Svou argumentaci navrhovatelka podpořila citacemi řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[11] Navrhovatelka v neposlední řadě požadovala, aby ji Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, přičemž se dovolávala rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27.

II. Vyjádření odpůrce

[12] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že napadený územní plán složitě přijímal 8 let. Odpůrce nemohl vždy námitkám či připomínkám vyhovět. Případné zásahy do vlastnických a jiných práv osob dotčených napadeným územním plánem odpůrce činil co nejšetrněji a nediskriminačním způsobem. Ve vztahu k předmětné nemovitosti odpůrce poukazuje na to, že stavba garáže provedená zčásti na tomto pozemku nemá příslušné povolení dle stavebního zákona. Nadto napadený územní plán dle odpůrce ve vztahu k předmětné nemovitosti pouze potvrdil stávající stav

daný schváleným územním plánem zastupitelstva obce Řehenice, kam dříve obec Čakovice spádově patřila, neboť podle něj se jednalo o návrh „komunikace místní obslužná, zpevněná, parkoviště“.

[13] Napadený územní plán odpůrce přijímal ve třech fázích - zadání, koncept a návrh. Ve všech fázích podávala navrhovatelka námitky či připomínky, se kterými bylo podle odpůrce v souladu se zákonem naloženo. Výhrady navrhovatelky vztahující se k věci byly odpůrcem vždy hodnoceny jako námitka; byť odpůrce připouští, že v odůvodnění napadeného územního plánu byly označeny za připomínku. To však dle odpůrce nemá vliv na zákonnost napadeného územního plánu, neboť se dle jeho přesvědčení jednalo o pouhé označení administrativní povahy.

[14] Ohledně argumentace navrhovatelky směřující do nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitce odpůrce uvádí, že námitky navrhovatelky řádně projednal (mj. s osadním výborem Čakovice, komisí pro rozvoj města Týnec nad Sázavou a s panem M.). Institucemi bylo doporučeno zachovat tuto plochu z hlediska zlepšení prostupnosti území, neboť stávající cesta nacházející se v hlubokém úvoze je velmi úzká. Návrh komunikace po předmětném pozemku vypracovaného podle dopravního inženýra zpracovávajícího dopravní problematiku podle odpůrce splňuje všechny zákonné požadavky.

[15] S argumentací navrhovatelky ohledně porušení ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona se odpůrce neztotožňuje, neboť podle jeho názoru nedošlo k podstatným úpravám v návrhu územního plánu.

[16] K tvrzení navrhovatelky, že o námitkách nebylo formálně rozhodnuto, odpůrce namítá, že o námitkách navrhovatelky bylo zastupitelstvem odpůrce rozhodnuto, a to na jeho zasedání dne 12. 9. 2011.

[17] Ve vztahu k požadavku navrhovatelky na přiznání náhrady nákladů řízení odpůrce odkazuje na dikci ustanovení § 101d odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění ke dni 31. 12. 2011 (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů předmětného řízení.

[18] Odpůrce dále výslovně souhlasil s tím, aby ve věci bylo rozhodováno bez nařízení jednání.

III. Replika navrhovatelky, procesní podmínky řízení

[19] Navrhovatelka se k podání odpůrce vyjádřila replikou ze dne 4. 1. 2012, ve které uvedla, že požaduje nařízení jednání. Dále poukázala na to, že stavba garáže zasahuje na předmětnou nemovitost pouze částečně, stavba byla povolena, pouze v rozporu s ohlášením částečně zasahuje na předmětnou nemovitost. V této věci navrhovatelka spolu s manželem podala správní žalobu, přičemž jejich žalobě byl přiznán odkladný účinek.

[20] Ve vztahu k bývalému územnímu plánu obce Řehenice navrhovatelka uvedla, že ten u předmětné nemovitosti hovořil pouze o návrhu, nepopisoval proto existující stav. Navíc tento návrh využití předmětné nemovitosti byl v bývalém územním plánu širší,

protože obsahoval i parkoviště, přičemž k vlastní realizaci tohoto návrhu dle navrhovatelky nikdy nedošlo.

[21] K argumentaci odpůrce ohledně dostatečného odůvodnění rozhodnutí o jejich námitkách navrhovatelka uvádí, že odpůrce uvádí pouze obecné formulace nedopadající na podstatu věci a že trvá na svém předcházejícím stanovisku.

[22] Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že jeho připomínky vznesené na veřejném projednání dne 12. 9. 2011 jsou posledními opravami drobných chyb.

[23] Navrhovatelka bere na vědomí, že zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o námitkách na zasedání dne 12. 9. 2011; poukazuje ale na skutečnost, že k tomuto rozhodnutí odpůrce přistoupil ve stejný den, kdy se konalo veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu, čímž dle navrhovatelky bylo porušeno ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona.

[24] Navrhovatelka rovněž trvá na svém požadavku ohledně přiznání náhrady nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl na jednání, jež proběhlo dne 8. 2. 2012, během něhož navrhovatelka setrvala na své argumentaci. Navrhovatelka tvrdila, že katastrální území Čakovice v minulosti nebylo regulováno územním plánem, přičemž poukazovala na to, že územní plán ze dne 31. 7. 2002 vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 1/2002 byl vydán jiným správním orgánem než odpůrcem. Odpůrce podle navrhovatelky neměl racionální a zákonné důvody pro jím nakonec přijaté řešení, které navíc navrhovatelce v odůvodnění napadeného územního plánu nesdělil - jediný argument v podobě zachování dopravní infrastruktury neshledává navrhovatelka dostatečným, neboť dopravní infrastruktura tam není ani právně, ani fakticky. Nezbytnou komunikační potřebu v posuzovaném území navíc vyřeší navrhovaná komunikace WD VI. Navrhovatelka při jednání soudu vzala zpět svou argumentaci, podle níž je napadený územní plán v rozporu s ustanovením § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona.

[26] Odpůrce při jednání setrval na své předchozí argumentaci. K zápisům ohledně odůvodnění jednotlivých rozhodnutí o námitkách uvedených v příloze napadeného územního plánu uvedl, že přeškrtnutá část obsahuje původní návrh rozhodnutí, který byl překládán zastupitelstvu, přičemž pokud došlo na zastupitelstvu odpůrce k odchýlení se od toho návrhu, byl v odůvodnění uveden text nový s tím, že původně předložený návrh rozhodnutí byl v napadeném územním plánu přeškrtnut. Odpůrce tímto způsobem postupoval z toho důvodu, aby dotčení vlastníci co nejlépe věděli, jak se vyvíjel názor odpůrce na danou věc. Ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce uvedl, že byl veden snahou zachovat koncepci dopravní infrastruktury z předchozího územního plánu s tím, že chtěl zachovat možnost, aby na předmětné nemovitosti v budoucnosti mohla vzniknout místní komunikace. K připomínkám uplatněným městem na veřejném projednání návrhu územního plánu odpůrce uvedl, že reagoval na poslední připomínky veřejnosti. Zejm. obyvatelé v okolních obcích na poslední chvíli požadovali, aby bylo plánované vymezení ploch pro bydlení městského typu nahrazeno venkovským typem, čemuž odpůrce vyhověl; jednalo se asi o 10 připomínek tohoto typu zachycených v příloze 4d textové části územního plánu.

IV. Napadené opatření obecné povahy, obsah soudního spisu

[27] Zastupitelstvo odpůrce schválilo dne 3. 10. 2011 napadený územní plán, jenž byl vydán veřejnou vyhláškou dne 4. 10. 2011 a který nabyl účinnosti 19. 10. 2011.

[28] V příloze 2 textové části územního plánu - „FO + občané 2008, označené jako Připomínky ke Konceptu ÚP, FO - občané, Námitky a připomínky ke konceptu územního plánu Týnec nad Sázavou“, v položce č. 8, je zachycena námitka navrhovatelky a jejího manžela s textem - Námitka - pozemek 1178/4 v obci Čakovice má být zařazen do ploch k vybudování dopravní infrastruktury, žádáme o přepracování územního plánu. Podle poznámky ke dni 2. 3. 2009 nemělo být této námitce vyhověno, stanovisko se však změnilo, na jednání 12. 9. 2011, přičemž pořizovatel odkazoval na připomínku 109 k návrhu územního plánu.

[29] V příloze 2 textové části územního plánu - „FO + občané 2008, označené jako Připomínky ke Konceptu ÚP, FO - občané, Námitky a připomínky ke konceptu územního plánu Týnec nad Sázavou“, v položce č. 17, je zachycen požadavek navrhovatelky a jejího manžela s textem - Nesoulad v jednotlivých konceptech ÚP - žádáme proto, aby byl v konceptu pozemek parc. č. 1178/4 Čakovice, k. ú. Čakovice u Řehenic zařazen do ploch pro bydlení a vyřazen z ploch určených pro výstavbu dopravní infrastruktury. Podle poznámky ke dni 2. 3. 2009 nemělo být této námitce vyhověno, v poznámce ze dne 12. 9. 2011 bylo doplněno - nevyhovět viz připomínka 8 do NZ a viz 109.

[30] V příloze 4a textové části územního plánu - „FO + občané 2010, označené jako Připomínky k Návrhu ÚP, FO - občané“, v položce č. 14, je zachycen požadavek navrhovatelky a jejího manžela s textem - Požadují zakreslit travní porost na místo účelové komunikace na předmětné nemovitosti. Text dále obsahuje zkratku NZ - Ano.

[31] V příloze 4b textové části územního plánu - „FO + občané 2011, označené jako Připomínky k Návrhu ÚP, FO - občané“, v položce č. 109, je zachycen požadavek navrhovatelky a jejího manžela s textem - chybné vymezení pozemku 1178/4 - Čakovice uveden jako plochy dopravní infrastruktury - má být plocha zemědělská, trvalý travní porost, zahrada, příp. plocha pro bydlení. Původně mělo být tomuto požadavku vyhověno, neboť v zohlednění bylo uvedeno „Vyhovět na NZ - soulad se stávajícím využitím a deklaratorním prohlášením Odboru výstavby“. Tento text však byl přeškrtnut a nahrazen textem „Nevyhovět, zachovat dopravní infrastrukturu. Viz příloha 4d č. 17“.

[32] V příloze 4d textové části územního plánu - „Pořizovatel 2011 - dodatek, označené jako Připomínky k Návrhu ÚP - DODATEK, Město - Pořizovatel“, v položce č. 17, je zachycena připomínka odpůrce s textem - Změna Připomínky 109 k Návrhu ÚP Občané - Pozemek 1178/4 v kat. území Čakovice u Řehenic nevyhovět - zachovat stávající územní plán - dopravní infrastruktura. Této připomínce bylo vyhověno.

[33] Ve výkresu koncepce dopravy je předmětná nemovitost označena jako místní komunikace, a to jako „stav“.

[34] Podle usnesení č. 6 ze zasedání zastupitelstva odpůrce konaného dne 12. 9. 2011 byla pod bodem 5. schválena rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i k návrhu územního plánu, přičemž pořizovatel byl zastupitelstvem rovněž pověřen ke zapracování schválených rozhodnutí do návrhu územního plánu.

[35] Nejvyšší správní soud si dále vyžádal předchozí územní plán obce Řehenice ze dne 31. 7. 2002 vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 1/2002, kterým bylo rovněž regulováno území obce Čakovice. Předmětná nemovitost je na něm vyznačena jako komunikace místní obslužná, zpevněná, parkoviště; a to jako návrh.

V. Přípustnost návrhu

[36] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatelky a pasivní legitimace odpůrce, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

[37] Ve vztahu k aktivní legitimaci navrhovatelky k podání předmětného návrhu na zrušení územního plánu Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že navrhovatelka má aktivní legitimaci, neboť ve svém návrhu tvrdí, že v důsledku jeho existence je dotčena na svém spoluvlastnickém právu k pozemku parc. č. 1178/4 v k. ú. Čakovice, obec Týnec nad Sázavou (jehož spoluvlastnictví v rámci společného jmění manželů soudu doložila výpisem z katastru nemovitostí), který je zahrnut do obvodu územního plánu; odpůrce tuto skutečnost nijak nezpochybnil. Právě v tvrzení o zásahu do vlastnického (spoluvlastnického) práva k nemovitostem dotčeným opatřením obecné povahy judikatura Nejvyššího správního soudu stabilně spatřuje podmínku aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[38] Pasivní legitimaci má odpůrce - město Týnec nad Sázavou - jako územní samosprávný celek, jehož orgán (zastupitelstvo města) napadený územní plán schválil a vydal. Zastupitelstvo města je pouze orgánem, jehož jednání je plně přičitatelné celku - územnímu samosprávnému celku. Ke stejnému závěru dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120.

[39] Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto v posuzované věci jsou splněny všechny podmínky stanovené ustanoveními § 101a a násl. s. ř. s. a nic nebrání meritornímu přezkumu Územního plánu Týnce nad Sázavou, schváleného usnesením zastupitelstva Týnce nad Sázavou č. 7 ze dne 3. 10. 2011.

VI. Přezkum opatření obecné povahy

[40] V otázce přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž zdejší soud vymezil postup soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Návrh na přezkum byl podán u Nejvyššího správního soudu dne 16. 12. 2011; 1. ledna 2012 nabyla účinnosti novelizace soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.), která podstatně změnila přezkum opatření obecné povahy; pro řízení zahájená přede dnem 1. 1. 2012, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., však platí, že se tato řízení dokončí podle dosavadních právních předpisů, tzn. podle úpravy obsažené v § 101a a násl. s. ř. s. ve znění účinném k 31. 12. 2011. Přezkum opatření obecné povahy se tak zaměřuje na následující otázky:

- Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.
- Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.
- Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

[41] Při přezkumu navrhovatelkou napadeného územního plánu Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům:

[42] Nejvyšší správní soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo města Týnec nad Sázavou mělo pravomoc napadený územní plán vydat podle ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

[43] Pokud jde o posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, je třeba rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (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 a v této otázce navrhovatelka napadený územní plán nezpochybnila.

[44] Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat otázkou, zdali napadený územní plán byl vydán zákonem stanoveným postupem. V tomto směru navrhovatelka nejprve brojí proti tomu, že její námitky byly odpůrcem vypořádány jako pouhé připomínky.

[45] Nejvyšší správní soud zde považuje za nutné postavit na jisto, zda mohla navrhovatelka podat podle ustanovení § 48 odst. 2 a ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona námitky, o kterých muselo být odpůrcem rozhodnuto podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, nebo zda její výhrady byly pouhými připomínkami. Výkladem ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona (jehož dikce ohledně možnosti podat námitky je totožná s dikcí ustanovení § 48 odst. 2 stavebního zákona) se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, podle něhož *„podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám.“* Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, *„toto ustanovení nelze vykládat restriktivně v neprospěch osoby uplatňující námitky tak, jako by znělo „proti návrhu územního plánu v části, která se jich dotýká.“ Všechny výhrady uplatněné navrhovatelem, jakožto privilegovanou osobou ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, jsou proto námitkami a tak je nutno s nimi naložit. Týká se to i těch námitek navrhovatele, které směřují proti jiným částem územního plánu, než je vymezení zastavitelných ploch zahrnujících pozemky v jeho vlastnictví, tak i námitek navrhovatele mířících na proces pořizování územního plánu.“*

[46] V posuzovaném případě navrhovatelka spoluvlastní jako součást společného jmění manželů vyjma předmětné nemovitosti i pozemek parc. č. 1178/3, v katastrálním území Čakovice u Řehenic, obec Týnec nad Sázavou, na jehož východní straně je napadeným územním plánem navrhována „místní komunikace na východě sídla Čakovice WD VI“ jako veřejně prospěšná stavba. Jelikož je navrhovatelka spoluvlastníkem pozemku mezujícího s pozemkem, na němž je navrhována veřejně prospěšná stavba, její výhrady je nutno ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu považovat za námitky ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, o nichž musí být v odůvodnění opatření obecné povahy rozhodnuto.

[47] Pokud tedy odpůrce vyhodnotil některé navrhovatelčiny výhrady ke konceptu a návrhu územního plánu jako připomínky, postupoval v rozporu s ustanovením § 48 odst. 2 a ustanovením § 52 odst. 2 stavebního zákona. Jak však vyplývá z ustálené judikatury zdejšího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185), nepředstavuje toto pochybení odpůrce důvod pro zrušení napadeného územního plánu, jestliže se odpůrce s těmito výhradami zabýval a pokud u každé námitky nesprávně posouzené jako připomínka uvedl, zda výhradám vyhovuje či nikoli a zda toto odůvodnil. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce se s jednotlivými výhradami navrhovatelky uplatněnými v průběhu pořizování napadeného

územního plánu zabýval (přičemž je různě vyhodnotil jako námitky nebo připomínky), zaujal k nim stanovisko a svůj závěr i odůvodnil. Z hlediska obsahového tak není rozdílu mezi rozhodnutím o námitkách navrhovatelky posouzených odpůrcem jako námitky a vypořádáním těch námitek, které byly odpůrcem nesprávně posouzeny jako připomínky. Z tohoto důvodu proto nelze napadený územní plán jako celek či část zrušit pro nezákonnost.

[48] Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že odpůrce o námitkách rozhodl v souladu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu usnesením č. 6, pod bodem 5 na zasedání zastupitelstva odpůrce konaného dne 12. 9. 2011.

[49] Ve vztahu k nejasnému odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelky vůči určení předmětně nemovitosti jako místní komunikace a k odůvodnění vypořádání výhrad navrhovatelky uplatněných vůči konceptu Nejvyšší správní soud konstatuje, že zamítnutí jejích výhrad odpůrce odůvodnil prostřednictvím odkazů tak, že chtěl zachovat dopravní infrastrukturu v rozsahu bývalého územního plánu v oblasti dopravní infrastruktury regulující katastrální území Čakovice. Byť tedy odpůrce odůvodnil zamítnutí výhrad navrhovatelky poněkud komplikovaným způsobem, je z kontextu a celého odůvodnění příloh k napadenému územnímu plánu (k tomu srov. bod 160 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169) zřejmé, jaké stanovisko odpůrce zaujal - nevyhovět námitkám navrhovatelky a jejího manžela z důvodu zachování stávající dopravní infrastruktury v rozsahu dřívějšího územního plánu.

[50] Stejným - z hlediska Nejvyššího správního soudu akceptovatelným - způsobem se odpůrce vyjádřil i k výhradám stěžovatelky uplatněným vůči konceptu územního plánu. Nejvyšší správní soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, podle kterého se pořizování územního plánu „rozpadá" do jednotlivých fází. Tyto jednotlivé fáze jsou „relativně uzavřené", ovšem zároveň na sebe navazují při zachování možnosti změn v řešení daného území v jednotlivých fázích srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76): *„Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; (...) jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v ranných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření ‚závazné správní praxe' - tím by byla popřena sama podstata územního plánování."* Odpůrce tedy mohl v rámci vypořádání výhrad navrhovatelky proti konceptu odkázat na návrh územního plánu a na vypořádání se s obdobnou výhradou navrhovatelky k tomuto návrhu, neboť koncept územního plánu je jednou z fází pořizování územního plánu, přičemž návrh samotného územního plánu na koncept plánu z povahy věci navazuje. Odpůrce byl rovněž ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu oprávněn v průběhu pořizování územního plánu měnit své stanovisko vůči výhradám uplatněným navrhovatelkou, neboť se jedná o dynamický proces, v jehož průběhu se představy odpůrce o řešení daného území mohou vyvíjet. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že vůči navrhovatelce je závazné až rozhodnutí o námitkách (byť nesprávné posouzené jako připomínky) v rámci napadeného

územního plánu, nikoli vyjádření odpůrce k jejím námitkám v rámci konceptu územního plánu; zásah do práv navrhovatelky či důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy by proto zásadně nemělo představovat pochybení v rámci vypořádání se s výhradami uplatněnými vůči konceptu územního plánu, neboť aktem zasahujícím do sféry dotčených osob je až konečné opatření obecné povahy, nikoli jeho koncept. Jako v každém případě týkajícím se tvrzeného porušení procesních pravidel je vždy namístě zkoumat konkrétní důsledky případného pochybení pro konečnou právní pozici dotčeného subjektu. Důvodem pro zásah ze strany soudu mohou být pouze takové procesní excesy, které se dotýkají samé podstaty procesních práv účastníka takového procesu s přímým dopadem do jeho právního postavení. Z toho hlediska neshledává Nejvyšší správní soud uplatněné námitky důvodnými.

[51] Nejvyšší správní soud dále neshledal porušení ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona v tom smyslu, že by pořizovatel a odpůrce nemohl již v den konání veřejného projednání návrhu územního plánu rozhodnout o námitkách uplatněných nejpozději během veřejného projednání. Vzhledem k tomu, že napadený územní plán byl podle vyjádření odpůrce připravován 8 let, není podle Nejvyššího správního vyloučeno, aby byl odpůrce a pořizovatel „dostatečně připraven“ na výhrady osob (posouzených následně jako připomínky nebo námitky) uplatněné nejpozději na veřejném projednání návrhu územního plánu, pokud se tyto výhrady v průběhu pořizování územního plánu opakovaly. Kupříkladu ve vztahu k navrhovatelce a jejímu manželovi je nutné poukázat na to, že ti opakovaně a dlouhodobě brojili proti určení předmětné nemovitosti jako místní komunikace. Nejvyšší správní soud shledává, že odpůrci nic nebránilo o námitkách rozhodnout již týž den, ve kterém proběhlo veřejné projednání návrhu územního plánu.

[52] K tvrzení navrhovatelky, že odpůrce měl porušit ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona, neboť měl podle jejího názoru provést opakované veřejné projednání, Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že opakované veřejné projednání podle citovaného ustanovení stavebního zákona je nutné provést pouze tehdy, pokud při objektivním posouzení došlo k podstatné změně navrhovaného územního plánu ve vztahu k jím řešenému území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, ohledně zrušení etapizace výstavby). Na základě výhrad pořizovatele sice došlo ke změnám v navrhovaném územním plánu (ve vztahu k navrhovatelce zejm. k nevyhovění jejich námitek směřujících do určení předmětné nemovitosti jako místní komunikace), ale tyto úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech. Z vyjádření odpůrce při jednání soudu totiž vyplynulo, že těmito změnami většinou reagoval na upřesňující požadavky dotčené veřejnosti ohledně řešeného území. Z pouhého faktu množství připomínek (v posuzovaném případě 22, převážně odstraňující formální chyby a upřesňující územní plán), případně z dotčení různorodých zájmů (zde zejm. navrhovatelky a jejího manžela), které může být subjektivně vnímáno třeba i velmi citelně, nelze dovozovat, že by došlo k podstatné změně návrhu územního plánu.

[53] K argumentaci navrhovatelky směřující vůči nesprávnosti a nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o jejích námitkách se Nejvyšší správní soud vyjádří při posouzení napadeného územního plánu v dalších krocích přezkumu opatření obecné povahy, jak

byly výše vymezeny, neboť jejich posouzení souvisí se zákonností a přiměřeností zařazení předmětné nemovitosti do kategorie místní komunikace.

[54] Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat otázkou, zda byl napadený územní plán vydán v souladu s hmotným právem.

[55] Ve vztahu k tomuto kroku navrhovatelka své námitky vůči napadenému územnímu plánu vzala při jednání soudu zpět, přičemž Nejvyšší správní soud žádné pochybení odpůrce v tomto směru neshledal.

[56] Brojí-li navrhovatelka v neposlední řadě vůči tomu, že předmětná nemovitost byla napadeným územním plánem zařazena do kategorie místní komunikace, a snáší-li argumentaci v rovině nezákonnosti postupu odpůrce a rozpornosti se zásadou proporcionality ohledně této skutečnosti, nemůže Nejvyšší správní soud ani tomuto přisvědčit. Poněvadž soud považuje za nutné se k zařazení předmětné nemovitosti do kategorie místní komunikace vyjádřit komplexně, nebude již nadále striktně oddělovat posouzení zákonnosti a proporcionality napadeného opatření obecné povahy. Určení, která argumentace navrhovatelky spadá do příslušného kroku přezkumu s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, by bylo ryze formalistické a nanejvýš obtížné, přičemž by byla ohrožena srozumitelnost a přehlednost takového postupu.

[57] Nejvyšší správní soud nejprve předestírá, že územní plán podle ustanovení § 43 a násl. s. ř. s. je koncepční nástroj územního plánování (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, ve vztahu k politice územního rozvoje). Z této charakteristiky vyplývá, že územní plán zásadně pouze stanovuje určitou koncepci řešení daného území. K vlastní změně v právním charakteru daného území proto musí většinou přistoupit další realizační nástroj, např. územní rozhodnutí podle ustanovení § 76 a násl. stavebního zákona. Jinými slovy je nutné dle názoru Nejvyššího správního soudu rozlišovat, kterým aktem orgánu veřejné moci dojde v právním slova smyslu ke změně v režimu řešeného území. K právní změně v režimu územním plánem řešeného území dojde např. vymezením zastavěného území a zastavitelných ploch v územním plánu, neboť na toto určení nenavazuje žádný další realizační akt ze strany orgánů veřejné moci; naopak na toto vymezení se váže použití realizačních zjednodušených postupů v rámci územního a stavebního řízení.

[58] Ve vztahu k určení pozemku jako pozemní komunikace je stěžejní zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který rozlišuje v ustanovení § 2 odst. 2 tyto komunikace - dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace. Pro zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice a místní komunikace je určující ustanovení § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikací, podle kterého o tom rozhoduje příslušný silniční správní úřad. K zařazení pozemní komunikace do těchto 3 kategorií je proto nutné konstitutivního individuálního správního aktu příslušného silničního správního úřadu.

[59] Odlišná koncepce určení komunikace za účelovou je zvolena zákonem o pozemních komunikací v případě účelových komunikací, neboť zákon nestanoví žádnému orgánu

veřejné moci pravomoc o této věci konstitutivně rozhodovat. Komunikace se tedy stane účelovou komunikací naplněním znaků podle ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikací - k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66 (jenž byl potvrzen usnesením Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 322/10), ohledně „právního vzniku" veřejně přístupné účelové komunikace. V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud rovněž dospěl k závěru, že je irelevantní, jak byl pozemek v pozemkových knihách, v katastru nemovitostí, popř. v ostatních listinách, označován či evidován.

[60] Za stěžejní naopak označil to, *„zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Omezit vlastnické právo lze pouze se souhlasem vlastníka. Další podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby."* K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, ve kterém uvedl, že *„veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku ... Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (srov. rozhodnutí Boh A 10017/32). K vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti."* Stejný názor zastává i Ústavní soud - srov. nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

[61] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vydáním napadeného územního plánu ve vztahu k předmětné nemovitosti se na právní sféře navrhovatelky ničeho nezměnilo a nemůže proto dovozovat nezákonnost napadeného územního plánu. Jak bylo výše podrobně rozvedeno, nemůže odpůrce vydáním územního plánu rozhodovat o zařazení komunikace do kategorie místní komunikace. Uvedením předmětné nemovitosti v kategorii místní komunikace odpůrce dle názoru Nejvyššího správního soudu pouze vyjádřil určitou koncepci řešení dopravy v daném území (k čemuž se odpůrce přihlásil i při jednání soudu), přičemž jak vyplývá i ze samotného návrhu na přezkum opatření obecné povahy ze dne 15. 12. 2011, používá se předmětná nemovitost prostřednictvím soukromoprávních břemen k uspokojení určitých dopravních potřeb již v současnosti. Otázka, zda uspokojení této dopravní potřeby odůvodňuje zařazení do kategorie místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace nemohla být v řízení před Nejvyšším správním soudem řešena, neboť je nyní přezkoumáván územní plán, který představuje opatření obecné povahy, jímž nemohlo být o tomto zařazení z výše uvedených důvodů rozhodováno.

[62] Obdobný názor Nejvyšší správní soud má i ve vztahu k tomu, zda odpůrce mohl napadeným územním plánem „rozhodnout" o zařazení předmětné nemovitosti do kategorie veřejně přístupné účelové komunikace, byť ji v grafické části výkresu koncepce

dopravy výslovně označil za místní komunikaci (z hlediska výše uvedeného je toto určení právně nezávazné). K získání statusu veřejně přístupné účelové komunikace dochází naplněním zákonných znaků - mezi něž judikatura soudů dovodila i souhlas dotčeného vlastníka - nikoli vydáním územního plánu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatelka nemůže být dotčena na svých právech vydáním napadeného územního plánu, neboť k získání statusu místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace (proti čemuž navrhovatelka fakticky brojí), může dojít až po provedení příslušného správního řízení, resp. projevem její vůle a jejího manžela jako spoluvlastníků předmětné nemovitosti.

[63] Tvrdila-li navrhovatelka při jednání soudu, že katastrální území Čakovice nebylo v minulosti regulováno územním plánem, protože územní plán ze dne 31. 7. 2002 vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 1/2002 byl vyhlášen obcí Řehenice, nelze tomuto přisvědčit. Nejvyšší správní soud si tento územní plán vyžádal a ověřil si, že územní plán reguloval rovněž katastrální území Čakovice. Nejvyšší správní soud v tomto směru poznamenává, že je irelevantní, že tento územní plán byl vydán jiným správním orgánem, neboť za podstatné považuje skutečnost, že se vztahoval v příslušné části na stejné území jako napadený územní plán. Ze skutečnosti, že došlo ke změně v členění daného území z hlediska jeho příslušnosti k obci, nelze dovozovat, že by takovéto území nebylo v minulosti regulováno územně plánovací dokumentací, byť by byla vydána i jiným správním orgánem, než který je k jeho vydání příslušný podle současného stavu. Nelze rovněž v tomto směru podle názoru Nejvyššího správního soudu odhlédnout od rozpornosti argumentace navrhovatelky, která na jednu stranu popírá, že by katastrální území obce Čakovice bylo v minulosti regulováno územním plánem, na druhou stranu na tento minulý územní plán ve svém návrhu odkazuje a dovozuje jeho prostřednictvím nezákonnost napadeného územního plánu.

[64] Poukazuje-li navrhovatelka na to, že v předchozím územním plánu byla komunikace evidována jako místní komunikace v rámci návrhu, a nyní již jako stav, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že změnou z „návrhu místní komunikace“ na „stav místní komunikace“ nedošlo ke změně v její právní sféře. Jak bylo výše uvedeno, odpůrce nemůže v rámci územního plánu (a to stávajícího i předcházejícího) závazně určovat charakter komunikace jako místní. Za rozhodující naopak považuje Nejvyšší správní soud tu okolnost, že jak předchozím, tak i současným napadeným územním plánem odpůrce vyjádřil koncepci (byť i třeba ve výhledu) řešení dopravy v dané oblasti konstantním způsobem. Skutečnost, že předchozí územní plán vymezoval „návrh“ místní komunikace, kdežto nyní je zakreslena jako „stav“, na tom dle názoru Nejvyššího správního soudu ničeho nemění. V tomto směru poukazuje i na závěry vyslovené např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011 - 100, jenž rovněž řešil, zda převzetí identické koncepce novým územním plánem z dřívějšího může představovat zásah do právní pozice navrhovatele, a došel k závěru, že tak tomu není. Takto viděno proto napadeným územním plánem nemohlo dojít k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky k předmětné nemovitosti, jelikož nebylo nikterak změněno jeho užití, hodnota ani způsob dispozice s ním. V tomto ohledu je dílčí rozdíl spočívající v tom, že územní plán z roku 2002 předpokládal, že na pozemku navrhovatelky může být zřízeno i parkoviště, irelevantní, nemluvě o tom, že taková koncepce vlastně znamenala širší užití nemovitosti než jen pro komunikační účely.

[65] Jelikož Nejvyšší správní soud výše uvedl, že nedošlo vydáním napadeného územního plánu k zásahu do právní sféry navrhovatelky, je otázka proporcionality odpůrcem přijatého řešení v tomto směru bezpředmětná. Nejvyšší správní soud však jako obiter dictum k otázce proporcionality napadeného územního plánu a vedení místní komunikace na předmětné nemovitosti uvádí, že v řízení podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. přezkoumává zákonnost územního plánu, nikoli to, zda zařazení určitého pozemku nemohlo být jiné, z hlediska jeho vlastníka vhodnější a příhodnější. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, *„ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“* V rozsudku ze dne 9. 12. 2009, č. j. 3 Ao 1/2009 - 192, Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že *„z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud byl v projednávaném případě oprávněn pouze zhodnotit, zda odpůrce při plánování propojení stávajících komunikací nevybočil ze zde stanovených mantinelů územního plánování, přičemž důvodem pro zrušení předmětné části změny územního plánu by byl pouze zjevný exces, tedy případ kdy by naplánovaná komunikace vedoucí přes pozemek navrhovatelky byla zcela nezdůvodnitelná cílem územního plánování, resp. veřejným zájmem na harmonickém využití území a jeho udržitelném rozvoji.“*

[66] Vzhledem k této judikatuře Nejvyššího správního soudu a výše uvedenému závěru, totiž, že vydáním napadeného územního plánu nedošlo k právně závaznému určení předmětné nemovitosti jako místní komunikace, ale pouze k vyjádření koncepce řešení dopravy v dané oblasti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že je v pravomoci odpůrce stanovit si tuto koncepci autonomně. Záměr zřídit „místní komunikaci“ na pozemku, který zjevně slouží k uspokojování dopravních potřeb, podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže představovat zjevný exces z pravomoci stanovit koncepci dopravy. K vlastní realizaci této koncepce navíc může dojít pouze za splnění výše uvedených podmínek, přičemž rozhodující slovo bude mít navrhovatelka a její manžel jako spoluvlastníci předmětné nemovitosti, neboť odpůrce „místní komunikaci“ na předmětné nemovitosti neurčil jako veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, proto nepřichází v úvahu opatření podle ustanovení § 170 stavebního zákona (vyvlastnění).

[67] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy není důvodný. V souladu s ustanovením § 101d odst. 2, větou druhou s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

VII. Náklady řízení

[68] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., které stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. února 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu