

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **V. K.**, zastoupené Mgr. Petrem Mikeštíkem, advokátem se sídlem Novotného lávka 5, Praha 1, proti odpůrci: **obec Sulice**, se sídlem Sulice - Želivec 150, Kamenice, zastoupenému JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – regulačního plánu obce Sulice schváleného dne 21. 12. 2006 a jeho změny č. 1, vydané pod č. 1/2012/OOP, schválené zastupitelstvem obce usnesením ze dne 6. 3. 2012, obojí v částech, v nichž došlo na pozemku parc. č. 141/104 k vymezení veřejně prospěšné stavby VPS 15-17, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2012, č. j. 50 A 8/2012 – 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2.904 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Petra Mikeštíka, advokáta se sídlem Novotného lávka 5, Praha 1.

III. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo obce Sulice usnesením ze dne 23. 7. 2003 schválilo územní plán, jehož závazná část stanovila jako podmínku pro zástavbu v lokalitách Hlubočinka, Sulice jih a Nechánice zpracování regulačních plánů. Regulační plán obce Sulice byl schválen dne 21. 12. 2006 a jeho závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou obce č. 6/2006.

Změnu regulačního plánu č. 1, vydanou formou opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP, schválilo zastupitelstvo obce usnesením ze dne 6. 3. 2012.

[2] Navrhovatelka se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze dne 27. 6. 2012 domáhala zrušení regulačního plánu v části, v níž došlo na jejím pozemku parc. č. 141/104 k vymezení veřejně prospěšné stavby VPS 15-17 (pěší průchod s alejí) s funkčním využitím veřejná plocha (komunikace a veřejná zeleň), a změny č. 1 regulačního plánu v části, v níž byl oproti regulačnímu plánu změněn obsah veřejně prospěšné stavby pro dopravu VPS 15-17 na zklidněnou komunikaci s alejí (tj. charakter pěší komunikace byl změněn na obytnou pozemní komunikaci se smíšeným provozem).

[3] Krajský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem návrh na zrušení regulačního plánu odmítl s tím, že navrhovatelka návrh podala až po marném uplynutí lhůty stanovené v § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Návrhu na zrušení změny regulačního plánu však vyhověl a změnu regulačního plánu č. 1 v příslušné části zrušil. Uvedený rozsudek nyní odpůrce (dále též „stěžovatel") napadá kasační stížností, a to v rozsahu výroků, kterými krajský soud zrušil předmětnou změnu regulačního plánu a přiznal navrhovatelce nárok na náhradu nákladů řízení.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu

[4] Krajský soud předně konstatoval, že navrhovatelka je v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimována. Odmítl tak výhradu uplatněnou odpůrcem, podle které nemůže být navrhovatelka změnou č. 1 regulačního plánu dotčena na svých právech, protože veřejně prospěšnou stavbu vymezil již regulační plán a změna č. 1 mění pouze vnitřní uspořádání regulačním plánem vymezeného uličního prostoru. Soud byl názoru, že navrhovatelka byla dotčena na svých právech nejenom regulačním plánem, ale zejména jeho změnou č. 1, která navodila stav, který je způsobilý zasáhnout do vlastnických práv navrhovatelky v míře dokonce vyšší než regulační plán. Dle soudu je jistě rozdíl v intenzitě zasažení vlastnických práv vlastníka pozemku, na němž má být namísto komunikace pro pěší vybudována komunikace pro dopravu (jízdu). Pokud by přistoupil na právní konstrukci odpůrce, znamenalo by to, že je do budoucna ochoten akceptovat zakomponování (či „*zamaskování*") jiného (více zatěžujícího) způsobu využití komunikace až do změny regulačního plánu bez možnosti obrany vlastníků dotčených pozemků či staveb.

[5] Při meritorním posouzení návrhu na zrušení změny č. 1 regulačního plánu dovodil, že daná změna představuje pro navrhovatelku reálný zásah do jejího vlastnického práva k předmětnému pozemku; zároveň se jedná o zásah, který je pro ni nepřiměřeně zatěžující.

[6] Konkrétně vzal soud za prokázané, že lokalita X (Nechánice), v níž se nachází pozemek navrhovatelky, je dopravně přístupná po stávajících místních komunikacích ze severní strany. Jižní část lokality X je pak dostatečně přístupná po kapacitně vyhovující obytné ulici na pozemku parc. č. 141/7, jejíž vznik pro potřeby obce umožnila navrhovatelka oddělením od svých pozemků, a dále po komunikaci č. 1241. Příčné spojení severní části lokality X s její jižní částí pro automobilovou dopravu tak není pro obslužnost lokality nezbytné. Dle soudu proto měla obec, pokud považuje toto propojení

za vhodné, postupovat v souladu s předchozí dohodou s navrhovatelkou tak, že toto propojení bude vedeno kolem lesa přes pozemek parc. č. 141/112. Obec namísto toho „*svévolně změnila dosavadní přístup, který navrhovatelce vnucovala a který si nechala též zaplatit (přinejmenším dcerou navrhovatelky)*“, což soud označil za „*šikanozní*“ a navrhovatelku nepřiměřeně zatěžující postup.

[7] Soud tedy shledal, že změna regulačního plánu nebyla potřebná ani nutná a že existuje jiný, méně zatěžující prostředek vedoucí k požadovanému cíli, jímž je samotnou obcí původně prosazované dopravní řešení. Tento závěr soudu byl „*navíc umocněn historickými konsekvencemi a konzistentním postojem navrhovatelky*“. Ta totiž „*nebyla k veřejnému zájmu na řešení dopravní infrastruktury v jižní části lokality X lhostejná*“ a k naplnění tohoto cíle dala v minulosti k dispozici „*nemalou část rodového majetku*“. Ze svých pozemků vyčlenila pozemky pro vznik komunikace na parc. č. 141/7 a pomohla obci vyřešit problém s nevyhovující šíří komunikace č. 1241 oddělením dalších svých pozemků. Bránit se začala až v rámci procesu přijetí regulačního plánu a jeho změny č. 1. Soud dále vyjádřil přesvědčení, že „*odpovědnost za veřejné blaho v obci je odpovědností všech občanů a nemůže dopadat stále na stejného jedince, nadto v nepřiměřeném rozsahu.*“ Reagoval tak na stanovisko starosty obce, který při jednání před soudem uvedl, že pokud by obec hledala jiné dopravní řešení, narazila by na soukromé pozemky. Podle soudu obec dopravní infrastrukturu v minulosti řešila nekoncepčně a nedůsledně, neboť např. nedokončila napojení komunikace na parc. č. 141/7, ač sama na jejím vybudování původně trvala.

[8] Krajský soud konečně také shledal, že se odpůrce nevypořádal v úplnosti se všemi námitkami navrhovatelky proti předmětné změně regulačního plánu. Dle soudu nemůže obstát tvrzení stěžovatele obsažené ve vypořádání námitky navrhovatelky ze dne 5. 1. 2012, v němž stěžovatel uvedl, že do doby veřejného projednání návrhu změny č. 1 nebyly podány žádné námitky a že neměl k dispozici námitku navrhovatelky ze dne 7. 11. 2010, kterou nelze po dvou letech dohledat. Nedostatek v činnosti správního orgánu nemůže jít k tíži účastníka řízení. Tato skutečnost rovněž podpořila závěr o nutnosti zrušit napadenou změnu regulačního plánu.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[9] Stěžovatel předně namítl, že navrhovatelka nebyla vůbec aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení změny regulačního plánu. Argumentuje, že námitky navrhovatelky svým meritem nesměřovaly proti platnému regulačnímu plánu. Určení části pozemku p. č. 141/4 pro komunikaci a veřejnou zeleň nebylo vymezeno změnou regulačního plánu, ale již regulačním plánem z roku 2006. Posuzovaná změna jen změnila vzájemný poměr těchto ploch, celková výměra daného veřejného (uličního) prostoru se nijak nezměnila. Navrhovatelka přitom netvrdila, že by k dotčení jejích vlastnických práv mělo dojít změnou uspořádání předmětného veřejného prostranství. Navrhovatelka tvrdila, že toto veřejné prostranství nemělo být vůbec vymezeno. Nebrojila tedy proti tomu, že by namísto komunikace pro pěší měla být na daném místě komunikace pro vozidla, ale tvrdila, že by se mělo jednat o plochu pro bydlení, což je však námitka relevantní ve vztahu k původnímu regulačnímu plánu.

[10] Nesprávný je také závěr soudu, že by v důsledku změny č. 1 regulačního plánu byla navrhovatelka dotčena na svých právech ve vyšší míře, než za předchozího stavu. Z hlediska možnosti výkonu vlastnických práv vlastníkem pozemku není podstatného rozdílu mezi případy, kdy je na něm zřízena komunikace pro pěší a komunikace pro vozidla.

[11] Dále stěžovatel namítl, že ačkoliv není regulační plán s ohledem na uplynutí tříleté lhůty přezkoumatelný, soud odůvodnil zrušení jeho změny důvody, které vedly k přijetí tohoto regulačního plánu. Soud navíc není oprávněn rozhodovat o tom, která z variant dopravního řešení je vhodnější, a vnucovat obci své představy o řešení území.

[12] Podle stěžovatele nemůže ke zrušení dané změny regulačního plánu vést údajný nesoulad „s předchozí dohodou“, neboť celkové řešení prostorového a funkčního využití dané lokality bylo předmětem již regulačního plánu (navíc existence žádné dohody mezi navrhovatelkou a stěžovatelem nebyla v řízení prokázána). Navržená změna pouze zlepšuje dopravní řešení již regulačním plánem vymezené plochy pro komunikaci (umožňuje další propojení jednotlivých částí lokality pro vozidla). Stejně tak není rozhodné, zda si obec někdy v minulosti od někoho nechala něco zaplatit, či zda chtěla či nechtěla dříve vést nějakou komunikaci na jiném místě.

[13] Zejména však soud ani nebyl oprávněn posuzovat tyto skutečnosti. „*Historické konsekvence*“, „*konzistentní postoj navrhovatelky*“ a celé dokazování soudu ohledně toho, že obec zvažovala výstavbu cesty „podél lesa“, tak byly nerozhodné a nesouvisí s předmětem tohoto soudního řízení. Soudu nepříslušelo posuzovat jiná řešení uspořádání území a jejich vhodnost. Soud může jistě zvažovat různá řešení a v případě, kdy se nabízí evidentně rovnocenné řešení (nezasahující do práva navrhovatele), může na tuto skutečnost (podpůrně) odkázat. Zde však soud založil závěr o nutnosti zrušit část změny regulačního plánu na tom, že dopravní spojení mělo být realizováno jinde. Žádné „*původní dopravní řešení*“ přitom v regulačním plánu nikdy nebylo vymezeno, regulační plán původně obsahoval stejné dopravní řešení, jako po jeho změně (s jediným rozdílem spočívajícím v rozšíření sporné komunikace, aby byla využitelná i pro vozidla).

[14] Komunikace „u lesa“ navíc není ani řešením vhodnějším, právě naopak. Nemůže nahradit funkce navrhovaného komunikačního propojení (včetně možnosti vedení nezbytné technické infrastruktury). Soud dále není oprávněn posuzovat, zda je nějaký přístup do lokality „dostatečný“ či nikoliv (ostatně k tomu ani neprovedl žádné relevantní dokazování). I kdyby tak již za daného stavu byly pozemky přístupné (z pozemku p. č. 1241), nemohlo by to vést ke zrušení předmětného opatření obecné povahy. Řešení dopravní infrastruktury totiž nelze redukovat na zcela minimální rozsah pro zajištění přístupu k jednotlivým nemovitostem. To by bylo možno plánování řešení veřejných ploch a komunikací v územním plánu zrušit a ponechat jen na stavebnících, aby si zajistili svoji přístupovou cestu (o minimálních parametrech). Úkoly územního plánování jsou však širší, jeho cílem je vytvořit území, které bude vyvážené a hodnotné po stránce funkční, urbanistické, dopravní, z hlediska ochrany životního prostředí apod. Vymezení zastavitelného území nelze redukovat pouze na rodinné domy a na minimální nezbytné komunikace zajišťující přístup k nim, to vede k vytváření „satelitů“ bez potřebné veřejné a dopravní vybavenosti. V daném případě se jedná o lokalitu čítající (včetně navrhovaných) cca. 100 domů a jistě není z hlediska urbanistického, dopravního, či prostupnosti území

vhodné, aby dva bezprostředně sousedící domy od sebe dělila cesta automobilem čítající více než jeden kilometr.

[15] Dále stěžovatel poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a z ní plynoucí mantinely, které jsou soudům vymezeny při přezkumu územně plánovací dokumentace. Namítá, že soud může zasahovat do funkčního a prostorového uspořádání zvoleného obcí pouze v případě, přijaté řešení představuje zjevný exces, zjevné vybočení z procesních či věcných mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. V daném případě však zvolené řešení není nelogické, nerozumné, svévolné, či jinak nepřípustné. Naopak, je opodstatněno z hlediska urbanistického (rozvolnění zástavby a vytvoření základní komunikační sítě a veřejných prostorů), dopravního (propojení různých celků zástavby), ekologického (vložení zeleně do zástavby) i z dalších hledisek.

[16] Konečně také stěžovatel uvedl, že o námitkách navrhovatelky proti změně regulačního plánu bylo řádně rozhodnuto, jak vyplývá z bodu 8 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Námitky navrhovatelky ze 7. 11. 2010 byly projednány zastupitelstvem obce. V opatření obecné povahy nebylo nutné o těchto námitkách rozhodovat, neboť v odůvodnění opatření obecné povahy se rozhoduje o námitkách podaných v řízení o jeho vydání, které začíná až projednáním návrhu regulačního plánu. Návrh změny regulačního plánu byl přitom vyhotoven až v říjnu 2011.

IV. Shrnutí vyjádření navrhovatelky ke kasační stížnosti a repliky stěžovatele

[17] Navrhovatelka se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozsudkem krajského soudu, který považuje za „*správný a spravedlivý*“, naopak chování stěžovatele vůči ní označila za „*dlouhodobě nemravné*“.

[18] Předně poukázala na nesrovnalosti v regulačním plánu a v jeho změně. Regulační plán v textové části vymezil VPS 15-17 jako „pěší průchod s alejí“ na pozemku parc. č. 141/105. Komunikace na tomto pozemku by však nenavazovala na žádnou jinou komunikaci v okolí. V grafické části regulačního plánu je „pěší průchod s alejí“ pravděpodobně zakreslen na pozemku parc. č. 141/104, avšak pozemek není určen ani parcelním číslem, ani správnou rozlohou. Změna regulačního plánu se zcela nově týká pozemku parc. č. 141/104, a měla tak být zrušena už proto, že nenavazuje na regulační plán. Jestliže je regulační plán dnes již nepřezkoumatelný, měli by se odpůrce i soud držet jeho doslovného znění. Pokud v regulačním plánu došlo k chybě nebo záměně pozemku parc. č. 104 za pozemek parc. č. 105, nelze tuto skutečnost napravovat jejím přehlížením nebo slovním vysvětlením.

[19] Dále navrhovatelka upozornila na vyjádření starosty stěžovatele při jednání před soudem, který uvedl, že stěžovatel nehodlá dotčený pozemek, ani jeho část, na kterém plánuje širokou komunikaci s alejí, od stěžovatelky odkoupit, a že nehodlá zajistit ani výstavbu plánované komunikace, ani výsadbu plánované aleje. Toto vyjádření dle

navrhovatelky jasně dokazuje, že posuzovaný zásah do jejího vlastnického práva je zcela bezdůvodný.

[20] Obec Sulice je podle navrhovatelky vesnice, která nepotřebuje široké veřejné komunikace s alejemi, stačí naplánovat co nejmenší komunikaci bez aleje a zasáhnout tak do soukromého vlastnictví co nejméně. Přístup ke všem osídleným lokalitám je navíc dostatečně zajištěn. Pokud má obec potřebu zřizovat další komunikace, může je zřizovat na vlastních pozemcích. Za tím účelem může pozemek od navrhovatelky koupit, navrhovatelka jí jej nabídla za „*obvyklou cenu*“ (odůvodněnou tím, že dotčený pozemek měl být na základě rozdělení pozemků z roku 2001 celý stavebním pozemkem), ale obec neměla o koupi pozemku, ani jeho části zájem.

[21] Navrhovatelka dále uvedla, že na území obce vlastní nebo spoluvlastník řadu pozemků po svých předcích. V minulosti vždy respektovala rozhodnutí stěžovatele a dokonce mu vycházela vstříc. Při dělení pozemků v roce 2001 splnila veškeré jeho požadavky, včetně vyčlenění pozemků na tehdy plánované komunikace u lesa. Je chybou stěžovatele, že v původně plánované komunikaci nepokračoval a způsobil, že je nyní slepá a nevyužitá. V roce 2001 dále obecní úřad povolil výstavbu několika soukromým investorům, avšak nezajistil k jejich pozemkům přístupovou cestu. Přístup k těmto pozemkům byl možný pouze přes komunikaci parc. č. 1241, která měla šířku cca. 2 m. Tuto situaci navrhovatelka pomohla vyřešit tím, že na stěžovatele převedla, za podmínek pro něj velice výhodných, části svých pozemků tak, aby mohla být uvedená komunikace rozšířena.

[22] Stěžovatel v replice k výše shrnutému vyjádření uvedl, že navrhovatelka poukazuje na skutečnosti, které jsou mimoběžné s předmětem daného soudního řízení. Chování obce může být vůči navrhovatelce jen stěží „dlouhodobě nemravné“, neboť obec sama přijetím územního plánu, respektive regulačního plánu změnila pozemky navrhovatelky (pole) na plochy určené k zástavbě obytnými domy, čímž podstatně stoupla jejich hodnota. Totožnost rozsahu daného veřejného prostoru řešeného regulačním plánem, respektive jeho změnou je zcela zřejmá z grafické části regulačního plánu a jeho změny. Změna regulačního plánu nezměnila rozsah veřejného prostoru na pozemku navrhovatelky; navrhovatelka tak není ani aktivně legitimována k podání návrhu na její zrušení.

[23] Dle stěžovatele dále skutečnost, že obec nyní nemá v úmyslu daný pozemek za nabízených podmínek koupit, nemůže mít vliv na zákonnost změny regulačního plánu. Územní plán a na něj navazující regulační plán vytváří předpoklady pro budoucí uspořádání a využití území. Neznamená to však, že by všechny územně plánovací dokumentací stanovené záměry musely být ihned po jejím přijetí realizovány (naopak se vytvářejí i plochy či rezervy pro záměry realizované až v budoucnu). Stejně tak nesouvisí se zákonností předmětné změny dělení pozemků z roku 2001. Navrhovatelka opět řeší pouze skutečnosti týkající se nanejvýše úpravy původního regulačního plánu, nikoli jeho změny.

[24] Na repliku stěžovatele reagovala navrhovatelka dalším vyjádřením, v němž v zásadě pouze zopakovala argumenty a tvrzení, které uvedla již ve svém prvním vyjádření ke kasační stížnosti.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[25] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud zrušil napadenou změnu regulačního plánu obce Sulice z důvodů, které lze podřadit pod čtvrtý a pátý krok „algoritmu“, podle nějž soudy tradičně postupují při věcném posuzování návrhů na zrušení opatření obecné povahy. Zásah do práv navrhovatelky tedy soud shledal být jednak v rozporu s § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon z roku 2006“), ale zejména jej považoval za neproporcionální (k vymezení uvedeného „algoritmu“ viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Soud sice shledal určitá pochybení rovněž v průběhu procesu přípravy a přijímání napadeného opatření obecné povahy (a to v tom, že se odpůrce nevypořádal v úplnosti se všemi námitkami navrhovatelky), avšak tato skutečnost podle soudu toliko podpořila závěr o nutnosti zrušit napadenou změnu regulačního plánu z výše uvedeného důvodu.

[26] Soud tedy nepostupoval striktně podle výše zmíněného „algoritmu“, na čemž ale není, s ohledem na povahu daného případu, nic špatného. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, posloupnost stanovená v uvedeném „algoritmu“ představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva.

[27] Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti řešil sporné otázky ve stejném pořadí jako krajský soud. Nejprve tak vypořádal kasační námitky týkající se aktivní procesní legitimace navrhovatelky (viz část **V.A** níže), následně se zabýval posouzením věci samé, se zaměřením na posouzení proporcionality zásahu napadené změny regulačního plánu do práv navrhovatelky (**V.B**). Na závěr posoudil námitky týkající se vypořádání námitek vznesených navrhovatelkou v rámci procesu pořizování dané změny regulačního plánu (**V.C**).

[28] Kasační stížnost shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

V.A Posouzení otázky aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[29] Stěžovatel předně namítl, že navrhovatelka nebyla aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení předmětné změny regulačního plánu obce Sulice. Ve svém návrhu totiž *de facto* uváděla pouze tvrzení směřující proti regulačnímu plánu jako takovému (blíže viz body [9] a [10] výše).

[30] Krajský soud v napadeném rozsudku k dané otázce konstatoval, že navrhovatelka je prokazatelně vlastnicí pozemku parc. č. 141/104 v k. ú. Sulice, který je dotčen jak regulačním plánem, tak jeho změnou č. 1, přičemž namítá, že v důsledku jejich vydání došlo ve vztahu k této nemovitosti k zásahu do jejího vlastnického práva. Dle krajského soudu zároveň platí, že změna č. 1 regulačního plánu navodila stav, který je způsobilý zasáhnout do vlastnických práv navrhovatelky ve vyšší míře než regulační plán. Z těchto důvodů neměl soud o aktivní legitimaci navrhovatelky pochyb (viz bod [4] výše).

[31] Nejvyšší správní soud se v tomto bodě plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Podle § 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.*“ Dle judikatury zdejšího soudu tedy budou podmínky aktivní procesní legitimace splněny tehdy, pokud bude navrhovatel „*logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod [34]).

[32] V nyní posuzované věci není pochyb o tom, že navrhovatelka vlastní pozemek na území dotčeném napadenou změnou regulačního plánu. V návrhu podaném u krajského soudu pak tvrdila, že komunikace navržená na tomto pozemku (a to jak komunikace pro pěší, tak komunikace pro vozidla) je zbytečná a nepřiměřeně omezuje a znehodnocuje její majetek. Poukazovala na to, že se jedná o „*lukrativní parcelu s výhledem na rybník, o kterou mají zájemci o koupi pozemků největší zájem*“, a že s tímto pozemkem nemůže nyní nakládat, protože oddělením komunikace by jeho výměra klesla pod 1000 m^2 a pozemek by nemohl být stavebním.

[33] Je tedy zjevné, že navrhovatelka tvrdila možnost dotčení své právní sféry napadenými opatřeními obecné povahy, a to způsobem, který není nemyslitelný. Nutno dodat, že otázku aktivní procesní legitimace navrhovatelky nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. „*Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu*“ (usnesení NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod [42]).

[34] Stěžovatel má sice pravdu v tom, že výhrady navrhovatelky směřovaly zejména vůči tomu, že na jejím pozemku byla vůbec vymezena nějaká veřejně prospěšná stavba, k čemuž došlo již regulačním plánem. Pokud však krajský soud odmítl návrh směřující proti regulačnímu plánu pro opožděnost, pak Nejvyšší správní soud považuje za logické, že věcně projednal alespoň návrh proti jeho změně. Plně lze souhlasit s úvahou krajského soudu, že ani u změny regulačního plánu (spočívající ve změně charakteru komunikace vedoucí přes předmětný pozemek) nelze apriorně vyloučit zásah do právní sféry navrhovatelky. Argumentace, podle níž hodnotu pozemku může ovlivnit také skutečnost, že na něm regulační plán vymezí komunikaci pro vozidla namísto pěšího průchodu (byť při tom nedojde ke změně rozsahu dotčeného území), je zcela legitimní.

[35] Daná kasační námitka je tedy nedůvodná.

V.B Posouzení proporcionality zásahu napadené změny regulačního plánu do práv navrhovatelky

[36] Krajský soud při věcném posuzování změny č. 1 regulačního plánu předně dovodil, že daná změna představuje pro navrhovatelku reálný zásah do jejího vlastnického práva. Nepřisvědčil sice námitce navrhovatelky, že případným zmenšením výměry dotčeného pozemku pod 1000 m^2 ztratí charakter stavebního pozemku, neboť pro určení toho, zda jde o stavební pozemek, nemá jeho výměra zásadní význam. Rozhodující je, zda je pozemek za stavební označen. Zásah do vlastnického práva navrhovatelky však spatřoval

již v tom, že došlo ke změně charakteru veřejně prospěšné stavby vymezené na daném pozemku, tj. že na tomto pozemku má být namísto pěšího průchodu s alejí o šířce 9 m (3 m komunikace + 6 m veřejná zeleň), jak vymezil regulační plán, vybudována komunikace pro jízdu s alejí rovněž o šířce 9 m, ale s jiným vnitřním uspořádáním (6 m pro komunikaci + 3 m veřejná zeleň).

[37] S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Z hlediska případné ceny předmětného pozemku je jistě relevantní, zda po jeho okraji povede pěší průchod s alejí, anebo vozovka s alejí, byť půjde o komunikace o stejné šíři. Do vlastnického práva navrhovatelky tak daná změna regulačního plánu bezpochyby zasáhla.

[38] Zbývá tedy posoudit, zda tento zásah do práv navrhovatelky byl neproporcionální.

[39] Nejvyšší správní soud se k otázce přezkumu obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality vyjádřil v obecné rovině již v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Konstatoval, že mezi „*základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“

[40] Nutno dodat, že v dalších případech Nejvyšší správní soud při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů) akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, bod [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Správní soud tedy není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73). V rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ao 1/2010 – 51 v témže duchu Nejvyšší správní soud uvedl, že územní plánování v jeho nejvlastnějším smyslu (tedy jako závazné vymezování funkčního využití ploch a pozemků v procesu urbanistické, popř. ekonomické, ekologické a jiné optimalizace území) není a nemůže být omezeno na případy holé (administrativní) nutnosti a nezbytnosti. V daném případě tak odmítl argumentaci navrhovatelů, podle níž je v procesu lokálního (místního) územního plánování možné určit pozemek pro účely komunikace jen a pouze tehdy, pokud se jedná o pozemek propojující komunikačně dosud nenapojené pozemky. To by totiž zablokovalo územní plánování a omezilo jakoukoli novou výstavbu komunikací pouze na (mezní) případy „holé nutnosti“, kdy jsou již nové dopravní stavby

z komunikačního hlediska striktně nevyhnutelné. Takový výklad je dle citovaného rozhodnutí očividně mimo smysl a účel právní úpravy institutu územního plánování.

[41] Uvedené oprávnění obce (respektive kraje) však není bezbřehé, ale je limitováno zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd. - viz rozsudek NSS č. j. 2 Ao 4/2008 – 88). Územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), které je přípustné pouze při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, body [47] až [52]).

[42] Judikatura Nejvyššího správního soudu k pátému kroku algoritmu přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace tak osciluje mezi posuzováním kritérií plynoucích z klasického testu proporcionality na jedné straně, a mezi požadavky plynoucími ze zásady soudcovského sebeomezení na straně druhé. Správní soudy by tedy měly bránit *„jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování“* (rozsudek č. j. 2 Ao 3/2007 – 73). Měly by omezit svou činnost tak, že budou *„bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce“* (rozsudek č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, bod [32]).

[43] Krajský soud v napadeném rozsudku argumentoval, že obec zvolila postup, který zatěžuje navrhovatelku nepřiměřeně, neboť severní část dotčené lokality již je dopravně přístupná po jiných komunikacích. Pokud obec chtěla její dopravní přístupnost dále zlepšit, měla možnost tak učinit i jinými způsoby. Přihlédl také k „historickým okolnostem“, spočívajícím v tom, že navrhovatelka v minulosti opakovaně poskytla obci k dispozici své pozemky za účelem řešení dopravní situace v dané lokalitě (blíže viz body [6] a [7] výše).

[44] Podle stěžovatele krajskému soudu při posuzování dané otázky vůbec nepříslušelo uvedené skutečnosti zohledňovat, a to jednak proto, že jsou relevantní spíše pro posouzení proporcionality omezení práv navrhovatelky, které založil již regulační plán z roku 2006, a dále proto, že soud tímto způsobem nepřípustně ingeroval do politické diskrece stěžovatele (viz body [11] až [15] výše).

[45] Stěžovatel napadá zejména konstatování krajského soudu, že předmětná změna regulačního plánu *„nebyla potřebná ani nutná a že existuje jiný méně zatěžující prostředek vedoucí k požadovanému cíli, jímž je původní dopravní řešení.“* Dle stěžovatele je závěr krajského soudu v rozporu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž správním soudům nepřísluší posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality, a podle které nelze omezovat jakoukoli novou výstavbu komunikací pouze na (mezní) případy „holé nutnosti“.

[46] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že sama o sobě by možnost vést komunikaci jinudy, než jak zamýšlí obec, k závěru o nepřiměřenosti zvoleného řešení nestačila. Uvedený závěr krajského soudu (jakkoliv je nevhodně formulovaný) však nelze vytrhovat

pokračování

z kontextu, ale je třeba jej vnímat v souvislosti se všemi výše specifikovanými „historickými okolnostmi“ případu.

[47] Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by argumentace krajského soudu těmito okolnostmi byla „zcela mimoběžná“ k tomu, co mělo být předmětem řízení o návrhu na zrušení dané změny regulačního plánu. Obecně totiž platí, že při posuzování proporcionality zásahu napadeného opatření obecné povahy do práv dotčených osob je nutno z povahy věci zohlednit ji v širším kontextu. Smysl posuzování proporcionality opatření obecné povahy (tj. pátého kroku algoritmu) totiž spočívá v tom, že umožňuje poskytnutí ochrany proti takovým zásahům do práv dotčených osob, které by obstály z hlediska kritérií posuzovaných v předchozích krocích algoritmu (tj. které formálně splňují všechny podmínky předepsané hmotným právem atd.).

[48] Ve věci není sporu o tom, že severní část lokality Nechánice je dopravně dostupná primárně po jiných komunikacích a že komunikace vedoucí přes pozemek navrhovatelky má její dostupnost toliko vylepšit. Stejně tak není sporu o tom, že nynější dopravní dostupnost jižní části uvedené lokality je zajištěna po komunikaci č. 1241 a obytnou ulicí na pozemku parc. č. 141/7, jejichž zbudování (respektive rozšíření v případě komunikaci č. 1241) v minulosti umožnila navrhovatelka oddělením od svých pozemků. Z dokazování provedeného krajským soudem je dále patrné, že obec Sulice v minulosti minimálně zvažovala, že spojení jižní a severní části lokality Nechánice bude realizovat ulicí vedoucí na pozemku parc. č. 141/7 a dále „kolem lesa“ přes pozemek parc. č. 141/112, který navrhovatelka za tímto účelem také vyčlenila.

[49] Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně zdůrazňuje, že předmětem soudního přezkumu je pouze změna ve vnitřním uspořádání veřejně prospěšné stavby vedoucí přes pozemek navrhovatelky. Tak tomu skutečně je. Pak je ovšem třeba se ptát, jaké důvody vedly stěžovatele k této změně. Jestliže v původním regulačním plánu (z roku 2006) považoval v daném místě za dostatečné spojení severní a jižní části lokality Nechánice pěší stezku, musel mít nějaký přesvědčivý důvod, pro nějž o několik let později k této změně (proti vůli navrhovatelky) přistoupil.

[50] Podle výpovědi svědka Ing. arch. I. K. (zpracovatele předmětného regulačního plánu i jeho změny), kterého při svém jednání vyslechl krajský soud, posuzovaná veřejně prospěšná stavba vedoucí přes pozemek navrhovatelky byla do regulačního plánu z roku 2006 zanesena zejména z důvodu zajištění napojení celé lokality na technickou infrastrukturu zakončenou čistírnou odpadních vod v jižní části lokality a pěší prostupnosti území (přičemž technickou infrastrukturu lze vést také pěším průchodem). Daná veřejně prospěšná stavba tedy nebyla primárně určena k řešení dopravní situace. Ve vypořádání námitky vznesené navrhovatelkou proti změně regulačního plánu (o níž rozhodlo zastupitelstvo obce Sulice dne 6. 3. 2012) stěžovatel argumentoval „*zlepšením využití zastavitelných ploch pro realizaci rodinných domů a zlepšením dopravní obslužnosti jižní části lokality X*“. V podstatě obdobně argumentoval v řízení před krajským soudem i v kasační stížnosti. To jsou však důvody, které mohl zohlednit již při pořizování regulačního plánu v roce 2006, protože poměry v dotčeném území se v mezidobí zjevně příliš nezměnily a ani změna č. 1 regulačního plánu nepřináší žádné zásadní koncepční změny v uspořádání daného území (kromě změny napadené navrhovatelkou obsahuje dvě další, svým rozsahem srovnatelné změny).

[51] Nutno podotknout, že regulační plán je typem územně plánovací dokumentace, která reguluje dotčené území v daleko větší podrobnosti, než územní plán (anebo zásady územního rozvoje), což je třeba také zohlednit při posuzování toho, zda konkrétní zásah do práv dotčených osob je odůvodněn nějakým veřejným zájmem.

[52] Nejvyšší správní soud tak má za to, že veřejný zájem na dané změně regulačního plánu, jak je prezentovaný stěžovatelem, nebyl natolik významný, aby mohl vést k závěru o přiměřenosti předmětného zásahu do práv navrhovatelky. Stěžovatel nepřesvědčil Nejvyšší správní soud, že posuzovaný zásah dostojí požadavkům na minimalizaci zásahů do individuálních práv osob a na předvídatelnost právní regulace, a to rovněž s ohledem na všechny výše popsané „historické okolnosti". Nejvyšší správní soudu opětovně zdůrazňuje, že není úkolem soudů předepisovat obci Sulice (či jakékoliv jiné obci), jak konkrétně má řešit svou dopravní situaci, ale poskytovat ochranu před excesivními zásahy do práv dotčených osoby, k nimž v rámci procesu územního plánování může docházet. Krajský soud dospěl k závěru, že právě k takovému zásahu došlo v případě navrhovatelky, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal, že by při posuzování dané otázky překročil „mantinely", které mu výše citovaná judikatura stanovuje.

[53] Kasační námitky týkající se posouzení proporcionality předmětného zásahu do práv navrhovatelky jsou proto nedůvodné.

V.C Otázka vypořádání námitek vznesených navrhovatelkou během pořizování změny regulačního plánu

[54] Krajský soud dále shledal, že se odpůrce nevypořádal v úplnosti se všemi námitkami navrhovatelky proti předmětné změně regulačního plánu (viz bod [8] výše). Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze spisové dokumentace, v rozhodnutí o námitce navrhovatelky vznesené proti posuzované změně regulačního plánu (navrhovatelky argumentovala v zásadě obdobně jako následně ve své žalobě a ve vyjádřeních ke kasační stížnosti) stěžovatel uvedl, že námitce nelze vyhovět. Také v případě odůvodnění rozhodnutí o námitce lze pro stručnost odkázat na argumentaci uplatňovanou stěžovatelem v průběhu soudního řízení, protože jejím jádrem je poukazování na skutečnost, že námitka navrhovatelky svým meritem směřuje proti regulačnímu plánu z roku 2006. Krajský soud spatřoval pochybení stěžovatele v tom, že mylně uvedl, že dne 8. 11. 2010 neobdržel od navrhovatelky žádnou námitku, ačkoliv je ze zápisu zastupitelstva obce Sulice ze dne 18. 11. 2010 patrné, že se zabývalo, kromě jiného, „sdělením nesouhlasu" navrhovatelky ke změně regulačního plánu č. 1. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že neschopnost stěžovatele dohledat v roce 2012 podání navrhovatelky z roku 2010 by neměla jít k její tíži. Toto pochybení stěžovatele však bylo spíše okrajového rázu, protože další námitkou navrhovatelky ze dne 5. 1. 2012 se zabýval. Ostatně také krajský soud k tomuto

pochybení přihlédl pouze podpůrně, hlavní důvod zrušení napadené změny regulačního plánu byl jiný.

[55] Daná kasační námitka je nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[57] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, a tak má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti odpůrci, který neúspěšně podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Náklady řízení na straně navrhovatelky spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 15. 12. 2012) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 1 x 2.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 2.400 Kč [dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012 – s ohledem na přechodné ustanovení vyhlášky č. 486/2012 Sb.]. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se dle § 57 odst. 2 s. ř. s náklady řízení o částku 504 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dle základní sazby, která od 1. 1. 2013 činí 21 %). Odpůrce je tedy povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2.904 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 28. března 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu