



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelů: **a) PhDr. O. M., CSc., b) Mgr. V. M.**, oba zastoupeni Dr. Mgr. Danielem Malíšem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Rybníčku 1329/5, Praha 2, proti odpůrci: **obec Kunžak**, se sídlem náměstí Komenského 74, Kunžak, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu obce Kunžak, č. j. VÚP 56281/08/Pb schválený Zastupitelstvem obce Kunžak dne 23. 10. 2008,

takto:

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu obce Kunžak, č. j. VÚP 56281/08/Pb schválený Zastupitelstvem obce Kunžak dne 23. 10. 2008, v části vymezující veřejně prospěšnou stavbu, koridor dopravní infrastruktury D1 - **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelé návrhem ze dne 14. 7. 2009 napadají opatření obecné povahy - územní plán obce Kunžak, č. j. VÚP 56281/08/Pb, schválený Zastupitelstvem obce Kunžak dne 23. 10. 2008. Domáhají se zrušení části uvedeného opatření obecné povahy - vymezení veřejně prospěšné stavby v části g) 1 územního plánu, koridor dopravní infrastruktury s kódem „D1, úprava trasování silnice II/151 - na východním okraji sídla“ vymezený pozemky parc. č. 188, 187, 190, 191/2, 193/2, 218/2, 232/2, 1394, 220/2, 1395/4, 1395/3, 1395/3, 1395/5, 1395/2, 1395/1, 1395/3, 1395/7, 4755/4, 4827, 4755/1, 1296/1, 1296/2, 1296/4, 1296/5, 1296/7, 1295/1, 396, 1397/1, 4832, 1401/2, 217, 4748/7, 195, 197, 4831 v katastrálním území Kunžak (dále jen „koridor D1“). Územní plán dále určuje, že pozemky určené k realizaci koridoru D1 je možno vyvlastnit a předkupní právo k nim má Jihočeský kraj.

I.

Návrh na zahájení řízení

Navrhovatelé ve svém návrhu uvádějí, že jsou podílovými spoluvlastníky pozemků v katastrálním území Kunžak parc. č. 1389, 1394, 218/2 a 220/2 (pozemek parc. č. 218/2 tvoří společné jmění manželů). Územním plánem bylo nepřiměřeně zasaženo do jejich vlastnického práva k uvedeným pozemkům a jejich legitimního očekávání, proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušil vymezení koridoru D1 v územním plánu obce Kunžak.

Navrhovatelé své podání strukturovali do pěti kroků, které vymežil Nejvyšší správní soud jako tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy ve svém rozhodnutí z 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006. Navrhovatelé uvádějí, že odpůrcem vydané opatření obecné povahy ob stojí v prvních třech krocích přezkumu: pravomoc k vydání opatření obecné povahy, působnost k jeho vydání, vydání opatření obecné povahy zákonem stanoveným postupem.

Čtvrtým krokem testu - přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem - však již podle navrhovatelů opatření obecné povahy neprojde. Vedení koridoru D1 představuje totiž upřednostnění deklarovaného veřejného zájmu nad zájmem soukromým v rozporu s § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který vyžaduje dosahovat cílů územního plánování při zachování rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy na využití území.

Odpůrcem deklarovaným cílem koridoru D1 je odstranění dopravní závady - stávající nevyhovující stav a trasování silnice II/151 ve východní části obce. Navrhovatelé jsou však toho názoru, že to není skutečným cílem vymezení koridoru D1. Odpůrci totiž skutečně šlo o vymezení jakékoliv veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury v trase silnice II/151 bez ohledu na schopnost takové stavby skutečně vyřešit dopravní závadu. V takovém cíli navrhovatelé nemohou spatřovat veřejný zájem.

Oproti tomu soukromý zájem navrhovatelů je evidentní, neboť navrhovatelé jsou vlastníky pozemků, jež jsou zahrnuty do koridoru D1. Vymezení tohoto koridoru tedy zasahuje do jejich vlastnického práva a jejich legitimního očekávání, jež vyvolal odpůrce svým předchozím jednáním, kdy uváděl, že se případná úprava silnice II/151 jejich vlastnického práva nedotkne.

Odpůrce při vymezení koridoru D1 upřednostnil deklarovaný veřejný zájem před soukromým zájmem navrhovatelů, neboť koridor zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů, aniž by realizací stavby mohl být vyřešen nevyhovující stav silnice II/151. Navrhovatelé tedy dospěli k závěru, že územní plán je v této části v rozporu s § 18 stavebního zákona a neobstál tedy ve čtvrtém kroku vymezeného postupu přezkumu.

Pátým krokem testu je posouzení obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Požadavek proporcionality je třeba posuzovat podle navrhovatelů ze čtyř hledisek: (1) opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout jím sledovaný cíl, (2) opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a cíle nelze dosáhnout jiným, vhodnějším prostředkem, (3) opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně a (4) následek opatření obecné povahy je úměrný sledovanému cíli.

Následně se navrhovatelé v argumentaci věnují prvním dvěma vymezeným kritériím; opatření obecné povahy musí umožňovat dosažení sledovaného cíle, musí s ním logicky souviset

a musí být nejvhodnějším prostředkem k jeho dosažení. Z tohoto důvodu je třeba zabývat se též otázkou, zda neměl odpůrce zvolit jiné z nabízejících se řešení. Koridor D1 byl vytyčen za účelem řešení dopravní závady, nevyhovujícího stavu silnice II/151 v obci Kunžak (nedostatečná šířka vozovky, nedostatečný poloměr směrových oblouků, nadměrný podélný sklon nivelety, chybějící nebo pouze po jedné straně vozovky umístěné chodníky, nedostatečný rozhled v místě křižovatek a sjezdů mimo silnici), který je dlouhodobým problémem. V tomto směru nejprve navrhovatelé koridoru D1 vytykají, že vyřešení dopravní závady neumožňuje (ba dokonce situaci oproti současnému stavu i zhoršuje), neboť v problémových místech, kde má být změna silnice realizována, je prakticky stejně široký jako současné řešení. Skutečností, že v rámci vytyčeného koridoru D1 nemůže k vyřešení dopravní závady dojít, si je vědom i odpůrce, což navrhovatelé dokládají zápisem ze schůze zastupitelstva obce Kunžak z 20. 3. 2008, již se zúčastnil též vedoucí oddělení územního plánování Odboru regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic Krajského úřadu Jihočeského kraje Ing. arch. R. B. Ten konstatoval, že v případě přijetí územního plánu obsahujícího koridor D1 (v jeho nakonec schválené podobě), „*nebude však možné realizovat přeložku silnice II/151 v parametrech dle zpracované studie průtahu silnice II/151 obcí Kunžak v M 1:500. Obec nebude mít ve velmi dlouhém horizontu reálnou možnost vyřešit daný dopravní problém.*“ Navrhovatelé upozorňují i na skutečnost, které si byl odpůrce vědom, že v době schvalování územního plánu již Jihočeský kraj zadal zpracování „územní studie na průtahu silnice II/151 obcí Kunžak“ (dále jen „územní studie 2009“), jejímž cílem mělo být nalezení nejvhodnějšího řešení dopravní závady. V takové situaci považují navrhovatelé schválení územního plánu obsahujícího koridor D1, jež není s to dopravní závadu odstranit, za zcela nepřijatelné. Schválené řešení (koridor D1) považují navrhovatelé za nevhodné a uvádějí, že jiná řešení jsou přinejmenším stejně vhodná nebo vhodnější.

Za nejvhodnější řešení navrhovatelé považují vybudování silničního obchvatu mimo zastavěné území obce, o němž však vědí, že je variantou nejnákladnější. Jako druhé nejvhodnější řešení navrhovatelé uvádějí tzv. původní řešení dopravní závady (přeložka silnice II/151 v trase, která zahrnuje demolicí domu č. p. 113 na pozemku parc. č. 176 v k. ú. Kunžak, dále jen „původní řešení“). Tato varianta byla vyhodnocena jako nejvýhodnější územní studií z roku 1997, která byla i základem pro zvolení tohoto řešení v předchozím územním plánu obce Kunžak (obecně závazná vyhláška zastupitelstva obce Kunžak č. 3/2001, účinná od 1. 11. 2001). Původní řešení bylo jedinou variantou řešení dopravní závady až do okamžiku schválení současného územního plánu obce Kunžak. Konečně pak třetí varianta, tzv. severní varianta (oblouk vedoucí severně od osy stávající silnice; vyhodnocena jako nejvhodnější územní studií 2009) není zcela vhodná, neboť neodpovídá koridorům vymezeným pro stavby dopravní a technické infrastruktury v územním plánu obce a vede přes nově vymezené plochy bydlení. Navrhovatelé uzavírají, že schválené vedení koridoru D1 je nejhůřší z možných variant řešení dopravní závady.

Navrhovatelé již v průběhu schvalování územního plánu Kunžak upozorňovali odpůrce na existenci různých variant řešení dopravní závady, v tomto smyslu uplatnili proti návrhu též námitku. Odpůrce jejich námitku zamítl s tím, že navržené (a schválené) vedení koridoru D1 je v souladu s územním plánem velkého územního celku Javořícká vrchovina (veřejně prospěšná stavba - koridor D46, dále jen „územní plán VÚC“). Územní plán VÚC je územnímu plánu obce nadřazen a ten jej tedy musí respektovat. S tím navrhovatelé sice souhlasí, ovšem nedomnívají se, že by z územního plánu VÚC vyplývala jako jediná souladná varianta řešení dopravní závady právě zvolený koridor D1. Územní plán VÚC vymezuje koridory veřejně prospěšných staveb v šířce 50 metrů od osy koridoru (pro silnice II. třídy), v mapové části jsou koridory zakresleny v hlavním výkresu a výkresu „plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby“, oba výkresy jsou v měřítku 1:25000. Z těchto důvodů není možno dojít k závěru, že by v rámci koridoru D46 bylo možno uskutečnit pouze řešení zvolené územním plánem obce Kunžak. Tím navrhovatelé odmítají zamítnutí své námitky odpůrcem, neboť jsou toho názoru, že odpůrce mohl

při pořizování územního plánu vybírat mezi různými variantami řešení dopravní závady v rámci koridoru D46. Nadto ještě navrhovatelé podotýkají, že v návrhu zásad územního rozvoje Jihočeského kraje (odhadovaná účinnost tohoto opatření obecné povahy od června 2010) je vedení koridoru D46 přejato ve shodném provedení (v návrhu zásad územního rozvoje označen jako koridor D38), jaké bylo v územním plánu VÚC doposud.

Navrhovatelé považují schválené vymezení koridoru D1 za nouzové a nepromyšlené východisko ze situace, která nastala ve chvíli, kdy byl objekt č. p. 113 (parc. č. 176 v k.ú Kunžak; dále jen „Vospělův mlýn“) prohlášen nemovitou kulturní památkou rozhodnutím Ministerstva kultury ČR. Navrhovatelé považují prohlášení Vospělova mlýna kulturní památkou za účelový krok jeho vlastníků a jsou toho názoru, že mlýn nesplňuje a v době prohlášení ani nesplňoval kritéria pro prohlášení nemovitosti za kulturní památku stanovená v ust. § 2 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; kvůli jeho současnému zanedbanému stavu jej dokonce považují z hlediska památkové péče za zcela bezcenný. Odpůrce měl tyto skutečnosti při přípravě územního plánu zohlednit; mohl dokonce podat podle § 8 zákona č. 20/1987 Sb., návrh ministerstvu kultury na zrušení prohlášení za kulturní památku, navrhovatelé se domnívají, že by odpůrce byl v takovém řízení úspěšný, neboť veřejný zájem na dlouhodobě plánovaném řešení dopravní závady (její původní řešení) by byl dostatečným důvodem takového rozhodnutí. Navrhovatelé uzavírají, že prohlášení Vospělova mlýna za nemovitou kulturní památku nebylo překážkou realizace původního řešení dopravní závady v územním plánu obce Kunžak.

Následně se navrhovatelé věnují zbylým dvou hlediskům testu proporcionality; opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně a jeho následky jsou úměrné sledovanému cíli. Vymezený koridor D1 zasahuje jednoznačně do vlastnického práva navrhovatelů (pozemky lze využívat jen povoleným způsobem, je k nim zřízeno předkupní právo a je je možno vyvlastnit). Navrhovatelé připomínají omezení stanovená v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jež umožňuje omezit vlastnické právo jen ve veřejném zájmu, za ten však v posuzovaném případě nelze označit vymezení koridoru D1 způsobem nijak nesouvisejícím s nápravou dopravní závady. Navrhovatelé poukazují na výrazné omezení svého práva disponovat se svými pozemky a na znehodnocení nejen koridorem D1 dotčených pozemků, ale i pozemků s nimi sousedících (též ve vlastnictví navrhovatelů); v této souvislosti odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008.

Přijetím územního plánu obce Kunžak s vymezením koridoru D1 odpůrce zasáhl též do legitimního očekávání navrhovatelů. To vyvolal sám odpůrce, který dlouhodobě zastával názor, že při řešení dopravní závady nebude do práv navrhovatelů zasaženo; územní studie z roku 1997 a územní plán obce Kunžak z roku 2001 počítaly s řešením dopravní závady tzv. původním řešením, v návaznosti na jednání odpůrce navrhovatelé investovali do svých nemovitostí mnohamilionové částky. V tomto směru navrhovatelé odkazují na nález Ústavního soudu z 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 605/06, z něž je zřejmé, že dlouhodobá praxe orgánů státu může založit legitimní očekávání osob. Navrhovatelé zdůrazňují a podporují citací mnohé judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, že principu ochrany legitimního očekávání náleží stejná ochrana jako jiným základním právům. Tento princip je ostatně akcentován i při územním plánování (srov. § 2 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 192 stavebního zákona a § 174 odst. 1 správního řádu). Navrhovatelé uzavírají, že jejich očekávání je oprávněné a *„od vlastníků nemovitostí nelze spravedlivě požadovat, aby při investicích do svého majetku počítali s budoucími změnami územně plánovací dokumentace, které jsou v rozporu s několika desetiletí zamýšlenou změnou vyjádřenou i v aktuální územně plánovací dokumentaci, a navíc jsou objektivně nerealizovatelné.“* Legitimní očekávání navrhovatelů bylo odpůrcem porušeno, když schválil územní plán obce Kunžak, a jde o zásah očividně nepřiměřený, neboť odpůrce jej učinil s vědomím, že jím nelze dosáhnout zamýšleného cíle.

Navrhovatelé shrnují, že posuzované opatření obecné povahy nemůže obstát ani v pátém kroku vymezeného postupu přezkumu a Nejvyšší správní soud jej tedy má v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. v navrhovaném rozsahu zrušit.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření z 7. 8. 2009 popírá oprávněnost podaného návrhu a navrhuje jej zamítnout.

Územní plán obce Kunžak byl vydán způsobem předvídaným zákonem a respektuje nadřazenou územně plánovací dokumentaci - územní plán VÚC schválený 7. 3. 2006. Jedním z úkolů územního plánu obce bylo i zpřesnit vymezení koridorů veřejně prospěšných staveb stanovených územním plánem VÚC (mj. koridoru D46); tyto koridory musí územní plán obce respektovat v souladu s § 43 odst. 3 stavebního zákona. Z tohoto důvodu byl pro úpravu komunikace II/151 vymezen koridor D1. Poněvadž Vospělův mlýn byl vyhlášen nemovitou kulturní památkou (ta musí být územním plánem respektována), odpůrce postupoval tak, že z územního plánu VÚC převzal vedení koridoru D46 a zpřesnil jej pouze tak, aby se vyhnul Vospělovu mlýnu. Jiný postup odpůrce nepovažoval za možný.

Odpůrce upozorňuje, že si je vědom, že v současném upraveném návrhu zásad územního rozvoje Jihočeského kraje je vedení koridoru D46 (nyní D38) pozměněno, avšak tato změna byla provedena až po schválení územního plánu obce Kunžak odpůrcem; ten o ní tedy nemohl vědět. Ostatně zásady územního rozvoje Jihočeského kraje stále ještě nejsou schváleny a v současnosti se nacházejí ve fázi návrhu. Ke skutečnosti, že Jihočeský kraj v roce 2009 nechal vypracovat vyhledávací studii na průtahu silnice II/151 obcí Kunžak, odpůrce uvádí, že tato studie nebyla zpracována podle § 30 stavebního zákona a není zapsána do evidence územně plánovacích dokumentací. Podle informací odpůrce má studie sloužit jako podklad pro zpracování zásad územního rozvoje. V případě, že bude nadřazená územně plánovací dokumentace změněna v souvislosti s nalezením účelnějšího řešení trasování silnice II/151 v Kunžaku, odpůrce přistoupí ke změně části svého územního plánu v souladu s tímto novým řešením; to mu ostatně ukládá i § 54 odst. 5 stavebního zákona.

K tvrzenému legitimnímu očekávání navrhovatelů odpůrce uvádí, že pouze přejal do svého územního plánu koridor D46 z územního plánu VÚC, což bylo jeho povinností. Po celou dobu účinnosti nového stavebního zákona pak bylo možno na webových stránkách Jihočeského kraje zjistit, které záměry z územního plánu VÚC Javořická vrchovina považuje Jihočeský kraj za závazné.

Odpůrce pak ještě uvádí, že navrhovatelé nevyužili svého práva podat námítky ke konceptu územního plánu obce Kunžak nebo ke konceptu či návrhu územního plánu VÚC, ve kterých již byly koridory dopravy vymezeny v současné podobě.

Odpůrce též uvádí, že vlastnické právo navrhovatelů užívat pozemky ke stanovenému účelu (jako louku a zahradu) není územním plánem obce nijak dotčeno. Jeho omezení může nastat až po upřesnění trasy komunikace (po prověření konkrétní úpravy silnice). Územní plán totiž nestanoví konkrétní trasu silnice, stanoví pouze koridor, v němž se bude hledat optimální řešení; ostatně v měřítku územního plánu ani není možno konkrétní trasu silnice stanovit, ta bude stanovena až v řízení územním a stavebním. Odpůrce ještě obecněji dodává, že v případě vymezování veřejně prospěšných staveb není možno najít takové řešení, které by nezasahovalo

do vlastnických práv osob; i navrhovatelé upřednostňovaná varianta obchvatu obce by zasáhla do vlastnických práv, byť zřejmě ne vlastnických práv navrhovatelů.

Replika navrhovatelů

Navrhovatelé využili svého práva podat repliku k vyjádření odpůrce, doručili ji Nejvyššímu správnímu soudu dne 19. 8. 2009.

Navrhovatelé upozorňují, že podstatou jejich návrhu není (ne)soulad územního plánu obce s územním plánem VÚC, jak se odpůrce mylně domnívá. Podstatou je rozpor přijatého územního plánu obce se zákonem a principem proporcionality ve smyslu kroků 4 a 5 postupu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2005, jak podrobně uvedli v návrhu a je zrekapitulováno výše. Navrhovatelé též připomínají, že vymezení koridoru D1 nebylo jediným možným řešením v mezích daných koridorem D46 vymezeným územním plánem VÚC. Druhou možností bylo tzv. původní řešení, které by si vyžádalo demolici Vospělova mlýna. V této souvislosti opakují, že prohlášení mlýna kulturní památkou bylo zcela účelové. K vymezení koridoru D1 neproběhlo žádné variantní posouzení jeho vhodnosti; toto vymezení navrhovatelé považují za řešení přijaté ad hoc v zájmu co nejrychlejšího schválení územního plánu obce, a to za každou cenu, bez ohledu na možnost řešení dopravní závady či vlastnické právo navrhovatelů.

Navrhovatelé dále uvádějí, že koridor D46 v územním plánu VÚC byl vytyčen pro realizaci tzv. původního řešení dopravní závady v obci Kunžak, není tedy možné argumentovat, jak to činí odpůrce, souladem koridoru D1 v územním plánu obce a koridoru D46 proti jejich návrhu; jde daleko spíše o argument ve prospěch původního řešení. Stejně tak současná podoba návrhu zásad územního rozvoje Jihočeského kraje je odrazem výsledků územní studie 2009, jež preferuje řešení dopravní závady tzv. severní variantou, jak uváděli navrhovatelé již v návrhu; vymezují koridor D38 (v územním plánu VÚC D46) zcela mimo trasu, v níž nyní vede koridor D1 v územním plánu obce.

K argumentu odpůrce, že v případě změny nadřazené územně plánovací dokumentace bude povinen provést změnu územního plánu obce, navrhovatelé opakují, že současné vymezení koridoru D1 není jediným možným řešením v rámci stávajícího vymezení koridoru D46 v územním plánu VÚC. Z uvedeného vyjádření odpůrce navrhovatelé dovozují, že odpůrce si je vědom nevhodnosti přijatého řešení, a kladou otázku, proč v takovém případě odpůrce nehledal účelnější řešení dopravní závady před schválením územního plánu obce a namísto toho přijal jakési provizorní řešení jen proto, aby byl celý územní plán schválen co nejdříve.

Navrhovatelé dále uvádějí, že není pravdou, jak se odpůrce zcela mylně domnívá, že jejich legitimní očekávání má spočívat v tom, že do územního plánu obce nebude přejet koridor D46 z územního plánu VÚC. Své legitimní očekávání spatřují v tom, že převzetím koridoru D46 do územního plánu obce nebude zasaženo do jejich vlastnických práv. To, že zásady územního rozvoje (*pozn. NSS: prvotní návrh zásad územního rozvoje Jihočeského kraje; ten byl později upraven do podoby současného návrhu*) převzaly vedení koridoru D46 bez významové změny, považují navrhovatelé naopak za posílení svého legitimního očekávání, neboť z této skutečnosti plyne, že se v nadřazené územně plánovací dokumentaci se změnou nepočítá ani ve vzdálenější budoucnosti.

Námítku odpůrce, že navrhovatelé nevyužili možnosti podat námítky při pořizování územního plánu, považují navrhovatelé za zcela bezpředmětnou, přičemž odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62. Navrhovatelé též nesouhlasí

s názorem, že územním plánem nedochází k zásahu do jejich vlastnického práva; k tomu totiž došlo ex lege schválením územního plánu, neboť ve smyslu § 101 odst. 1 stavebního zákona bylo zřízeno k pozemkům předkupní právo, podle § 101 odst. 2 cit. zákona má vlastník povinnost nabídnout v případě zamýšleného převodu pozemek k odkupu obci za cenu stanovenou podle zákona o oceňování majetku, a podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze jejich vlastnické právo odejmout či omezit. Též byla schválením územního plánu obce omezena jejich možnost dispozice s pozemky, a to pouze na rozsah specifikovaný v části F) 2 územního plánu obce Kunžak. Tvrzení odpůrce nemůže obstát ani proto, že schválením územního plánu došlo i ke znehodnocení pozemků navrhovatelů, které s dotčenými pozemky sousedí.

Navrhovatelé závěrem opakují, že trvají na zrušení části územního plánu obce Kunžak v rozsahu vymezeného koridoru D1.

II.

Územní plán obce Kunžak

Odpůrce schválil opatření obecné povahy, územní plán Kunžak, č. j. VÚP 56281/08/Pb, dne 23. 10. 2008 a nabylo účinnosti dne 28. 11. 2008. Textová část opatření, jež je jeho nedílnou součástí, v části b) 1. „Koncepte rozvoje území obce“ mezi hlavní cíle v této oblasti řadí mj. zajištění dobré obslužnosti území - navržení koridorů dopravní a technické infrastruktury, řešení dopravy (vymezení koridorů dopravní infrastruktury pro přeložky silnice II/164 v Kunžaku a II/151 ve Valtínově). Část d) 1.2. - silniční doprava - DS, koridory pro dopravní infrastrukturu - D - zmiňuje jako cíl koncepte dopravní infrastruktury respektovat koridory pro dopravní infrastrukturu a koridor D1 definuje následovně: „*koridor pro přeložku silnice II/151 v k. ú. Kunžak - jedná se o úpravu trasování silnice na východním okraji sídla z důvodu dopravní závadly - koridor vymezený pro provedení této úpravy zasahuje do ploch bydlení situovaných podél dnešní silnice II/151, úprava dopravní závadly si vyžádá demolici cca 5ti objektů.*“ Podmínky pro využití ploch těchto koridorů jsou stanoveny v části f) 2, přičemž se uvádí, že koridory jsou vymezeny jako ochrana území pro realizaci záměrů výstavby dopravní infrastruktury; tato území je nutno chránit z důvodu zajištění prostoru pro umístění těchto staveb v navazujících řízeních. Na plochách jsou mj. povoleny činnosti, děje a zařízení dopravní povahy, naopak dovoleny nejsou takové způsoby využití, jež by znemožnily realizaci navrženého záměru a povolování žádných (ani dočasných) staveb vyjma staveb dopravní infrastruktury, pro něž je území chráněno. Koridor D1 (vymezený parcelními čísly uvedenými shora a zanesený ve výkresu I.b grafické části územního plánu) je označen za veřejně prospěšnou stavbu, pro kterou je možno omezit práva k nemovitostem a vyvlastnit je; též je pro vymezené pozemky určeno předkupní právo pro Jihočeský kraj (část g/ 1 územního plánu).

Odůvodnění opatření obecné povahy obsahuje rozhodnutí o podaných námitkách, mezi nimi i o námitce navrhovatelů, jež směřovala ke změně vymezení koridoru D1. Odpůrce námitce nevyhověl s tím, že koridor D1 je navržen v rámci koridoru vymezeného pro přeložku silnice II/151 v územním plánu VÚC (veřejně prospěšná stavba - koridor D46). Úkolem územního plánu obce bylo vymezení koridoru D1 v rámci koridoru D46 určeného nadřazenou územně plánovací dokumentací, jež musí být respektována. Odpůrce dále uvádí, že Krajský úřad Jihočeského kraje zadal zpracování územní studie, která hledá řešení pro realizaci přeložky silnice II/151 na východním okraji obce. Na základě této studie může být trasa koridoru následně zpřesněna, avšak do té doby je účelné ponechat koridor v dostatečné šíři pro potenciální řešení, jež ze studie mohou vyplynout. Úpravou nevyhovujícího průtahu silnice II/151 dojde ke zlepšení rozhledových poměrů, budou odstraněny nedostatečné směrové oblouky a nadměrný sklon nivelety.

V textové části odůvodnění opatření obecné povahy se v části c)2.2. uvádí, že územní plán „řeší odstranění dopravní závrady na silnici II/151 na východním okraji Kunžaku, které si vyžádá demolici několika objektů, včetně objektu bývalého mlýna. Pro realizaci úpravy vymezuje koridor dopravní infrastruktury D1.“ Objekt tzv. Vospělova mlýna je uveden mezi nemovitými kulturními památkami, jež jsou vstupními limity pro využití území, které vyplývají z právních předpisů a správních rozhodnutí (bod c/ 6.). Důvodem vymezení veřejně prospěšných staveb, ploch a koridorů s možností vyvlastnění a uplatnění předkupního práva, byla skutečnost, že se jedná o stavby nezbytné pro zajištění obsluhy řešeného území dopravní a technickou infrastrukturou, přičemž koridor D1 je určen k úpravě trasování hlavní komunikace vycházející z nadřazené dokumentace (bod c/ 7.1.).

Ze správního spisu odpůrce

Odpůrce k výzvě soudu předložil spisový materiál vztahující se k pořízení napadeného územního plánu obce Kunžak, z nichž Nejvyšší správní soud podává následující skutečnosti důležité pro rozhodnutí o návrhu:

V zadání územního plánu schváleného zastupitelstvem obce Kunžak dne 10. 11. 2005 není Vospělův mlýn uveden v seznamu nemovitých kulturních památek; městský úřad Jindřichův Hradec, odbor rozvoje, oddělení památkové péče, neměl k návrhu zadání vycházejícímu z užitého seznamu památek žádných připomínek. Zadání územního plánu vycházelo pro potřeby vymezení koridoru dopravní infrastruktury v posuzovaném místě (v územním plánu označený jako koridor D1) z územní studie „Pragoprojekt 1997“ (str. 10 zadání), tedy z tzv. původního řešení dopravní závrady počítající s demolicí Vospělova mlýna.

Koncept územního plánu toto řešení též akceptoval; proto k němu podali JUDr. J. V. a A. V. (vlastníci domu č. p. 113) námitku z 11. 7. 2006, v níž brojili právě proti vymezení koridoru D1 způsobem, jenž by mohl vést k demolici Vospělova mlýna. Jejich námitce nebylo vyhověno usnesením zastupitelstva obce Kunžak č. 2/1 z 27. 11. 2006; odůvodnění tohoto rozhodnutí nejprve poukázalo na vymezení koridoru D1 v souladu s veřejně prospěšnou stavbou - koridorem D46 vymezeným v územním plánu VÚC a dále se pak uvádí, že úpravou silnice II/151 dojde ke zlepšení stávajícího nevyhovujícího stavu této silnice. Konečně se upozorňuje, že žádný z dotčených orgánů státní správy navrhované řešení koridoru D1 nezpochybnil a Krajský úřad Jihočeského kraje s konceptem územního plánu souhlasil.

O prohlášení Vospělova mlýna nemovitou kulturní památkou se pořizovatel územního plánu dověděl teprve po schválení konceptu územního plánu. Odpůrce si ve snaze reagovat na nastalou situaci vyžádal metodickou pomoc Krajského úřadu Jihočeského kraje. Ten odpůrci v dopise z 13. 3. 2008 (č. j. KUJCK 7244/2008 OREG/2; založen ve správním spise - územní plán Kunžak - návrh (společné jednání) obsáhle vysvětlil, jaké se odpůrci naskýtají za dané situace možnosti řešení (trvat na původním vedení koridoru D1 i přes prohlášení Vospělova mlýna kulturní památkou nebo upravit vedení koridoru tak, aby se mlýna nedotýkalo a koridor jinak zůstal stále v rozsahu určeném nadřazeným územním plánem VÚC).

Zastupitelstvo obce Kunžak z 20. 3. 2008 na svém zasedání dospělo k závěru, že „doporučuje pořizovateli Územního plánu úpravu návrhu ÚP, vedoucí k takovému řešení, které nebude v rozporu s požadavky odboru kultury MěÚ Jindřichův Hradec a Ministerstva kultury ČR, to znamená zúžit koridor silnice II/151 tak, aby byla zachována nemovitost čp. 113, která byla prohlášena kulturní památkou. Zastupitelstvo obce požaduje, aby Jihočeský kraj zadal zpracování územní studie, která by hledala nové, jiné řešení silnice II/151 na východním okraji Kunžaku s podmínkou zachování kulturní památky Vospělův mlýn

a aby toto řešení bylo zpracováno po schválení Územního plánu obce Kunžak do ÚP jeho změnou.“ (zápis z jednání zastupitelstva; přiložen navrhovateli jako důkaz k návrhu a též dostupný na www.kunzak.cz). O tomto závěru odpůrce dne 26. 3. 2008 informoval pořizovatele územního plánu (Městský úřad Jindřichův Hradec, oddělení územního plánování), který připravil změnu v návrhu územního plánu v rozsahu, který byl posléze schválen nyní přezkoumávaným opatřením obecné povahy.

III.

Přípustnost návrhu

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 navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud jde o posouzení, zda navrhovateli napadený územní plán obce Kunžak je opatřením obecné povahy, lze bez dalšího uvést, že tuto skutečnost žádný z účastníků řízení nezpochybňuje; z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že tento akt splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, a byl též zákonným způsobem publikován. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení zcela konkrétně vymezené části územního plánu.

Další podmínkou řízení je aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení územního plánu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. Zde lze poukázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vymezující nezbytnost tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy, nikoliv pouze dotčení procesem jeho přijímání. V daném případě je nesporné, že navrhovatelé jsou vlastníky předmětných pozemků, a rovněž je zřejmé, že tyto pozemky byly územním plánem dotčeny, neboť byly zahrnuty do vymezení koridoru D1. Navrhovatelé tedy jsou aktivně legitimováni k podání návrhu.

IV.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, aniž nařídil k projednání věci ústní jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem shodně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V.

Přezkum opatření obecné povahy

V otázce meritorního 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 (algoritmus, test) soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Tento postup se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy:

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

V případě prvních tří kroků zmiňovaného postupu navrhovatelé žádné výhrady nevznesli a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Kunžak bylo oprávněno předmětný územní plán vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Stejně tak není mezi účastníky sporu o tom, zda odpůrce při vydání územního plánu dodržel stanovený procesní postup; Nejvyšší správní soud pak procesní pochybení odpůrce též neshledal.

V.a)

Soulad územního plánu s hmotným právem (čtvrtý krok postupu přezkumu)

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k testu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy z pohledu čtvrtého kroku shora popsaného postupu (tedy z hlediska souladu územního plánu s hmotným právem).

Před vlastním posouzením důvodnosti jednotlivých námitek navrhovatelů Nejvyšší správní soud považuje za nutné připomenout závěry svých předchozích rozhodnutí k otázce, do jaké míry je správní soud oprávněn územní plán (vydaný ve formě opatření obecné povahy) přezkoumávat věcně; odkazuje přitom zejména na rozsudky z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, a z 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. Není pochyb o tom, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí té které municipality. Toto oprávnění obce však není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již například v cit. rozsudku č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde 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 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 ... 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 velkou 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 nedodržáním zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

Je tedy zřejmé, že správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků mu však nic nebrání též posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva (krok č. 4 postupu), popř. zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 postupu přezkumu). Současně s tím je však vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práva navrhovatele. Správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve shora cit. rozsudku č. j. 2 Ao 4/2008 - 88.

Podstatu námitek navrhovatelů, jež se vztahují k otázce souladu územního plánu obce s hmotným právem, lze shrnout tak, že v rozporu s cíli územního plánování vyjádřenými v § 18 stavebního zákona odpůrce upřednostnil *deklarovaný* veřejný zájem před soukromým zájmem navrhovatelů (jejich vlastnickým právem). Tomu odpůrce oponoval s tím, že vymezení koridoru D1 v současné podobě bylo nutné s ohledem na prohlášení Vospělova mlýna nemovitou kulturní památkou a na povinnost souladu územního plánu obce s územním plánem VÚC.

Při posuzování námítky navrhovatelů je třeba lišit dva okruhy problémů: (1) zda § 36 odst. 5, resp. § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona pro odpůrce zakládá jednoznačnou povinnost přenést do územního plánu obce obecně prospěšné stavby vymezené nadřazenou územně plánovací dokumentací a má-li odpůrce povinnost při vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby zohlednit nemovitou kulturní památku; (2) zda vymezení koridoru D1 představuje veřejný zájem souladný s cíli územního plánování (§ 18 stavebního zákona) a zda přísluší správnímu soudu v takovém případě posuzovat i „opravdovost“ veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že nejprve je na místě vyřešit prvně popsaný problém.

Stavební zákon v hlavě III zahrnuje ustanovení jednak o politice územního rozvoje (díl 2) a jednak o územně plánovacích dokumentacích (díl 3), jež představují zásady územního rozvoje (oddíl 1) a územní plán (oddíl 2). Uvedené instituty jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem, jenž se zabývá otázkami územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat

mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí (k tomu podrobněji srov. Hegenbart, M., Sakař, B., a kol., Stavební zákon, Komentář, 1. vydání, C.H.Beck, 2008, str. 81 - 82). Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořízují pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby (srov. op. cit. Stavební zákon, Komentář, str. 93 - 97). Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce.

Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které tedy musí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a). Pořízovatel musí při pořízování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Též pořízovateli nadřízený orgán posuzuje soulad pořízované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu nebo konceptu (§ 38 odst. 2, § 51 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Zjistí-li, že návrh/koncept je v rozporu s nadřazenou dokumentací, předloží zastupitelstvu obce nebo kraje, jež návrh dokumentace schvaluje, návrh na jeho zamítnutí (§ 40 odst. 1 a 3, § 53 odst. 4 a 6 stavebního zákona). Dalším projevem závaznosti nadřízených dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat (§ 41 odst. 4 a § 54 odst. 5 cit. zákona).

Právě provedený rozbor závaznosti jednotlivých úrovní územně plánovacích dokumentací znamená v posuzovaném případě, že odpůrce byl povinen v územním plánu obce zachytit koridor D46, který vymezuje územní plán VÚC. Odpůrce musel vymezení koridoru D46 respektovat, nemohl koridor D1 vymezit vně koridoru D46, ani jej nemohl *nevymezit* (ponechat silnici II/151 na východním okraji Kunžaku ve stávajícím stavu s tím, že vymezení koridoru pro obecně prospěšnou stavbu - úpravu trasování silnice - doplní později), neboť v obou případech by jeho návrh územního plánu obce byl v rozporu s nadřazenou dokumentací, což by znamenalo nemožnost jeho schválení. Odpůrce tak měl ke zvážení pouze dvě možnosti: buď územní plán schválit při respektování vymezení koridoru D46, nebo schválení územního plánu odložit na dobu, kdy dojde k přijetí zásad územního rozvoje Jihočeského kraje, jež by mohly přinést odlišné vymezení koridoru pro úpravu předmětné silnice (v návrhu zásad označován kódem D38). Takové rozhodnutí je však rozhodnutím zcela politickým a přísluší jedině zastupitelstvu dané obce. Odpůrce se rozhodl pro první z nastíněných variant a Nejvyšší správní soud není nikterak oprávněn tuto jeho volbu přezkoumávat; obdobně se ostatně již Nejvyšší správní soud vyjádřil ve shora cit. rozsudku č. j. 2 Ao 4/2008 - 88.

Samotná otázka, zda je vymezení koridoru D1 v územním plánu obce v souladu s koridorem D46 v územním plánu VÚC, nebyla navrhovateli učiněna výslovně předmětem přezkumu napadeného opatření obecné povahy (v replice to navrhovatelé výslovně vyloučili). Ve smyslu § 187 stavebního zákona aktualizovaný a v současné době účinný územní plán VÚC,¹ vymezil koridor D46 pro „*úpravu komunikace II/151 Kunžak*“ (bod V.28. textové části). Podle bodu I.2. textové části je znázorněná trasa ve výkresu osou koridoru, jehož šířka činí 50 metrů na každou stranu. Odpůrce zdůraznil, že koridor D1 vymezil v rámci koridoru D46 územního plánu VÚC, zohlednil však skutečnost, že Vospělův mlýn byl vyhlášen nemovitou kulturní památkou. Navrhovatelé tuto skutečnost nijak nezpochybňují. Na tomto závěru nemůže

¹ [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=402&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=402&par[lang]=CS)

ničeho změnit ani fakt, že Jihočeský kraj zadal v roce 2009 vypracování územní studie 2009; tato studie může mít totiž dopad až do zásad územního rozvoje připravovaných nyní Jihočeským krajem (zatím ve fázi návrhu, dostupné na webových stránkách kraje).² Odpůrce si je zcela správně vědom toho, že, budou-li zásady územního rozvoje schváleny v podobě, jíž by vymezený koridor D1 neodpovídal, bude povinen v územním plánu obce provést změny, jak mu ukládá § 54 odst. 5 stavebního zákona.

Při vymezení koridoru byl odpůrce dále vázán skutečností, že Vospělův mlýn byl prohlášen nemovitou kulturní památkou. Orgán státní památkové péče, zde Městský úřad Jindřichův Hradec, odbor rozvoje - oddělení památkové péče, by v případě, že by odpůrce trval na vymezení koridoru D1 v původní variantě (tj. počítající s demolicí Vospělova mlýna), musel vydat nesouhlasné stanovisko k návrhu územního plánu obce; ostatně v tomto smyslu se i orgán státní památkové péče vyjádřil (vyjádření z 18. 8. 2008, založeno ve správním spise odpůrce „Územní plán Kunžak - návrh (veřejné projednání)“). Je totiž úkolem orgánu státní památkové péče v souladu s § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, mj. dbát o zachování kulturních památek, tento cíl je pak jistě způsobilý být limitou využití území, jak ji definuje § 26 odst. 1 stavebního zákona. Takové nesouhlasné stanovisko by pak pro odpůrce mělo zásadní procesní důsledky, neboť ten je takovým stanoviskem vázán; k závaznosti stanovisek dotčených orgánů srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62.

Nejvyšší správní soud zde ještě považuje za nezbytné vyjádřit se k námitce navrhovatelů, jejíž podstatou je upozornění na účelovost prohlášení Vospělova mlýna kulturní památkou. Nejvyšší správní soud z Ústředního seznamu kulturních památek ČR vedeného ministerstvem kultury ČR ověřil, že Vospělův mlýn je v seznamu zapsán pod číslem rejstříku ÚSKP 102915 a nemovitou kulturní památkou je od 12. 3. 2008.³ Zdejší soud se již v minulosti k tvrzené účelovosti prohlašování kulturních památek vyjádřil a dospěl k následujícímu závěru: „*motivace k podání návrhu [na prohlášení kulturní památkou] mohla být prakticky jakákoliv, neboť sama o sobě nepodléhá soudnímu přezkumu, a relevantní se jeví toliko zjištění, zda pro prohlášení domu za kulturní památku byl dán či nikoliv příslušný zákonný důvod. Navíc je vhodné dodat, že účelem zákona č. 20/1987 Sb. je ochrana kulturních památek, takže nemůže být viděno jako v rozporu s tímto účelem zákona, pokud byly návrhy na prohlášení předmětného domu za kulturní památku podány jako jeden z prostředků k jeho ochraně.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. 4. 2004, č.j. 6 A 106/2002-81). Navrhovatelé ještě nadto namítají, že k prohlášení Vospělova mlýna kulturní památkou nebyl dán zákonný důvod ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. Touto námitkou se Nejvyšší správní soud nemohl vůbec zabývat, neboť v řízení o zrušení opatření obecné povahy k tomu není oprávněn; přezkum prohlášení nemovitosti kulturní památkou by náležel do pravomoci správních soudů v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), příp. o kasační stížnosti (§ 102 a násl. s. ř. s.). V probíhajícím řízení Nejvyšší správní soud z rozhodnutí Ministerstva kultury o prohlášení kulturní památky vychází ve smyslu § 52 odst. 2 s. ř. s.

Konečně je třeba též odmítnout argument, že odpůrce měl podat návrh na zrušení prohlášení věci kulturní památkou ve smyslu § 8 zákona č. 20/1987 Sb. Je sice pravdou, že odpůrce by byl oprávněn návrh podat, avšak výsledek takového řízení nelze rozhodně předvídat. Odpůrce má možnost návrh ministerstvu kultury podat, není to však jeho povinností,

² [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=1142&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1142&par[lang]=CS)

³ <http://monumnet.npu.cz/pamfond/list.php?IdReg=539302374&oKodOk=3103&oNazSidOb=kun%BEak&Uz=B&PrirUbytOd=03.05.1958&PrirUbytDo=06.10.2009&Limit=25> (zobrazeno dne 6.10.2009); Nejvyšší správní soud si je vědom, že seznam památek zveřejněný na uvedené internetové stránce má pouze informativní charakter, ale vzhledem k tomu že o prohlášení Vospělova mlýna kulturní památkou není mezi účastníky sporu, spokojil se soud s ověřením skutečnosti touto cestou.

a není ani možno po něm takové jednání vynucovat. Zachování kulturního dědictví, mj. i prostřednictvím ochrany, která je poskytována právě kulturním památkám, je obecně považováno za obecný zájem, jakkoliv se tato kategorie vymyká přesné definici. Odpůrce - politická reprezentace obce - je pak také povolán k ochraně takovýchto zájmů, nelze mu tedy vyčítat jeho případnou pasivitu ve vztahu k zrušení prohlášení kulturní památky na jím spravovaném území. Závěrem pak zdejší soud ještě podotýká, že prohlášení věci kulturní památkou pro jejího vlastníka znamená nemalá omezení a povinnosti (srov. mj. § 9 - 14a a § 39 zákona č. 20/1987 Sb.). Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že právní úpravu týkající se kulturních památek je třeba vnímat komplexně, nikoliv jen jako překážku pro územní plánování.

Odpůrce tedy při vymezení koridoru D1, který vymezil v rámci vedení koridoru D46 v nadřazené územněplánovací dokumentaci VÚC s tím, že z původně plánované trasy koridoru vypustil nemovitou kulturní památku, Vospělův mlýn, postupoval v souladu se zákonem.

Lze tedy shrnout, že odpůrce postupoval v souladu se zákonem, když vymezil koridor D1, neboť byl vázán vymezením koridoru D46 v územním plánu VÚC a též povinností respektovat nemovitou kulturní památku, za níž byl Vospělův mlýn prohlášen.

Nyní je však třeba posoudit, jak bylo shora naznačeno (2), zda takovéto vymezení koridoru představuje veřejný zájem, pokud není schopno naplnit deklarovaný cíl, jak navrhovatelé namítají, a je tedy v souladu s § 18 stavebního zákona.

V případě tvrzení navrhovatelů, dle kterého byl na jejich úkor nezdůvodnitelným způsobem upřednostněn veřejný zájem, je nutné nejprve uvést, jakým způsobem jsou cíle územního plánování v § 18 stavebního zákona definovány. *„Při maximálně přípustné míře zjednodušení lze konstatovat, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a koezi společnosti). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Definici pojmu „veřejný zájem“ stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zveřejnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, in Sb. n u ÚS ročník 2005, sv. 36, s. 165). Současně je pak třeba mít na zřeteli, že v podmínkách demokratického právního státu nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny; vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.“* (shora cit. rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 Ao 4/2008 - 88).

Z tohoto pohledu se tedy Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda důvody, které odpůrce vedly ke konkrétnímu vymezení koridoru D1, mohou být principiálně skutečně za veřejný zájem považovány. Odpůrce odůvodnil nutnost vymezení koridoru, jak bylo uvedeno výše v tzv. rekapitulační části tohoto rozsudku, tím že v rámci koridoru D1 bude hledáno vhodné řešení pro úpravu trasování silnice II/151, jež má vést k odstranění dopravní závady. Takový cíl Nejvyšší správní soud považuje za veřejný zájem, nic taktéž nenasvědčuje závěru, že by postup odpůrce byl jakkoli šikanozně namířen (výlučně) proti navrhovatelům, což ostatně ani navrhovatelé nezpochybnili. Jejich výtka směřuje k tomu, že v rámci vymezeného koridoru D1 nelze dopravní závadu odstranit (naopak koridor přináší spíše zhoršení dopravní závady), vymezení koridoru tedy nelze považovat za veřejný zájem. Nejvyšší správní soud již shora vyjádřil názor, že mu nepřísluší posuzovat věcnou správnost přijatého řešení, tedy zda je v rámci koridoru možno nalézt takové trasování silnice II/151, které zlepší současný, nevyhovující stav. Odpůrce při přijímání územního plánu jednal v rámci své samostatné působnosti a rozhodl se, což vyplývá i z navrhovatelí citovaných zápisů z jednání zastupitelstva obce, upřednostnit schválení celého územního plánu obce i s vědomím, že v rámci koridoru D1

bude obtížné realizovat odstranění dopravní závady beze zbytku. Nejvyšší správní soud pouze opakuje, že takové rozhodnutí je rozhodnutím obce, která si při jeho přijetí musí být vědoma též veškerých dopadů takového rozhodnutí. V této souvislosti pak zdejší soud též znovu připomíná své závěry o nutnosti respektovat vedení koridorů veřejně prospěšných staveb v nadřazené územně plánovací dokumentaci.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za daných okolností je třeba vymezení koridoru D1 považovat za veřejný zájem.

V.b)

Přiměřenost obsahu územního plánu (pátý krok postupu přezkumu)

Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že k aplikaci shora vymezeného pátého kroku postupu přezkumu opatření obecné povahy se obsáhle vyjádřil rozšířený senát zdejšího soudu v části V.3. (body 47 - 52) usnesení z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120; jelikož je tento názor pro šestý senát rozhodující v projednávané věci závazný (§ 17 s. ř. s.), považuje za vhodné reprodukovat zde relevantní části usnesení rozšířeného senátu:

„[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. [...]

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. [...]

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsou zásah).

[...]

[52] V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky ke zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu [...] Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.“ (podtržení doplněno)

Z názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy plyne, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy, pokud (kumulativně):

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

Nejvyšší správní soud musí v projednávané věci posoudit, zda vymezení koridoru D1 v územním plánu obce Kunžak, kterým bylo do vlastnického práva navrhovatelů zasaženo, splňuje všechny uvedené podmínky.

Odpůrce zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů tím, že pozemky v jejich vlastnictví zahrnul do koridoru D1, pro který omezil způsoby využití pozemků, stanovil možnost omezení či vyvlastnění pozemků a určil překupní právo k pozemkům. V této souvislosti je třeba odmítnout argument odpůrce, že územní plán do vlastnického práva navrhovatelů nezasahuje, jejich právo bude omezeno až při případné realizaci stavby. Je zcela zřejmé, že již samotné omezení způsobů využití pozemků a zejména pak stanovení předkupního práva navrhovatele omezují. Nicméně, vzhledem ke všemu, co bylo již uvedeno (zejm. v cit. usnesení rozšířeného senátu), je třeba se zabývat otázkou, zda takový zásah do práv navrhovatelů splňuje podmínky zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, jak byly naznačeny shora.

Pokud se jedná o prvou z podmínek (ad a/ - zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod), Nejvyšší správní soud ji považuje v daném případě za splněnou. Již bylo uvedeno, že územní plánování samo o sobě v zásadě vždy lze považovat za ústavně legitimní; v posuzovaném případě nic nenaznačuje, že by se mělo jednat o výjimečný případ. V otázce zákonnosti důvodu zásahu do vlastnického práva lze nejprve odkázat na pasáž tohoto rozsudku vztahující se k § 18 stavebního zákona. Koridor D1 je územním plánem obce vymezen proto, aby v jeho rámci mohla být realizována úprava vedení silnice II/151, které je v současnosti nevyhovující. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takový důvod nemůže být označen za nezákonný.

Další dvě podmínky (ad b/ a c/ - zásah je činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli) Nejvyšší správní soud též považuje za splněné. Při posuzování podmínek je třeba vycházet z toho, že existuje více variant, které jsou s to naplnit zamýšlený cíl, a právě z nich je třeba vybrat tu nejméně invazivní a nejšetrnější k právům jednotlivce. Avšak vybírat lze pouze z variant *možných*, tedy takových, které naplňují zákonné požadavky (v oblasti přezkumu opatření obecné povahy: prošly by čtvrtým krokem vymezeného postupu přezkumu). S ohledem na právě vyřčené je třeba přistoupit k hodnocení koridoru D1 a k námitkám navrhovatelů.

Navrhovatelé argumentují tím, že existují celkem čtyři varianty, jak by bylo možné řešit dopravní závalu (důvod zásahu do jejich vlastnického práva), koridor D1 je nejhorší z těchto variant. Navrhovatelé uvedli čtyři varianty řešení dopravní závaly, které jsou shrnuty výše, avšak pouze jedinou z nich - koridor D1 lze označit za variantu možnou. Obchvat obce po jejím východním okraji⁴ i tzv. severní varianta (vycházející z územní studie 2009)⁵ vedou mimo koridor D46 vymezený územním plánem VÚC, tzv. původní varianta počítající s demolicí Vospělova mlýna je vyloučena právě prohlášením mlýna nemovitou kulturní památkou; v této souvislosti Nejvyšší správní soud opět odkazuje na shora uvedené vývody k prohlášení kulturní památky. Zbývá-li tedy k posouzení pouze jediná varianta, jedná se zároveň o variantu nejvhodnější a nejšetrnější. Dlužno ještě dodat, že v rámci koridoru D1 je možno dospět (alespoň částečně) k řešení dopravní závaly; z výkresů územního plánu nevyplývá, že by, a to ani v okolí pozemků navrhovatelů, koridor kopíroval svou šířkou stávající silnici II/151, v rámci takto vymezeného koridoru tedy lze hledat řešení dopravní závaly.

Závěrem k tomuto bodu je pak třeba ještě reagovat na výtku navrhovatelů, že odpůrce neprovedl žádné variantní posouzení pro vymezení koridoru dopravní infrastruktury pro úpravu silnice II/151 na východním okraji Kunžaku. Stavební zákon dává zastupitelstvu obce ve fázi zadání územního možnost nechat vypracovat koncept s ověřením variantního řešení územního plánu (§ 47 odst. 5 cit. zákona), a to v odůvodněných případech. Lze v obecné rovině souhlasit s tím, že, naskýtá-li se více možných řešení, je vhodné, aby je pořizovatel územního plánu prověřil a zastupitelstvo při svém rozhodování zvolilo takovou z nabízejících se variant, která bude odpovídat atributům vyjádřeným shora zejm. pod body b) a c), a svou volbu odpovídajícím způsobem zdůvodnilo. V takovém (modelovém) případě by bylo totiž na místě hovořit o „odůvodněném případě“, který variantní posouzení vyžaduje; v případě absence variantního posouzení či zdůvodnění výběru některé z variant by mohlo jít až o nezákonnost územního plánu. Nicméně odpůrce byl při vymezení koridoru D1 značně omezen ve svých možnostech nadřazenou územněplánovací dokumentací, jak bylo ostatně vyloženo výše, současně však (ve fázi schvalování zadání a konceptu územního plánu) počítal s uskutečněním původního řešení dopravní závaly vyžadujícím demolici Vospělova mlýna; toto navrhované řešení bylo též prověřeno územní studií z roku 1997. Po prohlášení mlýna kulturní památkou však již odpůrce nezbýval prostor (v rámci koridoru D46 v územním plánu VÚC) pro posouzení jiných variant, nelze mu tedy vyčítat, že ostatní varianty neprověřil či neuvážil. Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že navrhovatelé ve své námitce k návrhu územního plánu uvedli, že existují vhodnější varianty řešení dopravní závaly. Jimi zmiňované varianty totiž nebyly uskutečnitelné v mantinelech vymezených koridorem D46 v územním plánu VÚC. Za daných okolností tedy taková námitka nebyla schopna vyvolat potřebu variantního ověření územního plánu (a též

⁴ Z návrhu není patrné, kudy by tento obchvat měl podle navrhovatelů přesně vést, avšak je jisté, že by vybočil z rámce koridoru D46 v územním plánu VÚC (srov. formulaci navrhovatelů „*obchvat by umožnil vyvedení dopravy z obce*“).

⁵ Z územní studie 2009, jejíž kopii přiložili k důkazu navrhovatelé, je zřejmé, že tato varianta se též odklání od vymezeného koridoru D46, srov. bod 7.1. studie (str. 14 – 15).

nutnost konat další veřejné projednání k tomuto návrhu). Námitce navrhovatelů tedy nelze přisvědčit.

Ve vymezení koridoru D1 Nejvyšší správní soud neshledal ničeho, co by svědčilo o diskriminačním způsobu zásahu do vlastnického práva navrhovatelů (podmínka ad d/). Z výkresu veřejně prospěšných staveb je zřejmé, že koridor D1 je vymezen ve větším úseku silnice II/151 na okraji Kunžaku a víceméně kopíruje současné vedení silnice II/151, zahrnuje celkem 32 pozemků, které náleží různým vlastníkům. Stejně závěry lze vztáhnout i k hodnocení poslední ze shora vymezených podmínek (ad e/ - zásah je činěn s vyloučením libovůle).

Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že vymezení koridoru D1 v územním plánu obce Kunžak, ačkoliv zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů, činí tak při dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu; navrhovatelé jsou tedy povinni takový zásah strpět.

Navrhovatelé též upozorňovali na názor vyslovený zdejší soudem ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, týkající se náhrady za omezení vlastnického práva. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však shora cit. usnesením, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 tento názor odmítl a uvedl, že „*v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se taková nábrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny) [...na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona]*“ (bod 51 ve spojení s bodem 50 usnesení). Rozšířený senát tedy poskytl jednoznačnou odpověď na námitku navrhovatelů.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že vymezení koridoru D1 v územním plánu obce Kunžak splňuje též požadavky na dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do práv navrhovatelů, tedy uspělo i v pátém kroku přezkumu opatření obecné povahy.

Pokud se jedná o námitku navrhovatelů, že odpůrce zasáhl schválením územního plánu obce (koridorem D1) do jejich legitimního očekávání, že se úprava silnice II/151 jejich nemovitostí nedotkne, Nejvyšší správní soud ji neshledal důvodnou. Zdejší soud se k podstatě legitimního očekávání vyjádřil ve svém rozsudku z 30. 9. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009 - 104, v němž uvedl: „*Legitimní očekávání je v právu spojováno s vlastnickým právem a majetkem, tedy jako legitimní očekávání nabytí určitého majetku, a je chráněno článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Taktéž článek 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod chrání i legitimní očekávání, které je integrální součástí ochrany majetkových práv (srov. Doplňující rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva o spravedlivém zadočinění ze dne 28. 5. 2002, Beyeler proti Itálii, (stížnost č. 33202/96), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 6. 2001, Zwierzyński proti Polsku (stížnost č. 34049/96, ECHR 2001-VI) a rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 6. 2004, Broniowski proti Polsku (stížnost č. 31443/96, ECHR 2004 -V).*“ (důraz doplněn). V daném případě není tedy možno dojít k závěru, že by napadené opatření obecné povahy nějak zasáhlo do legitimního očekávání navrhovatelů na nabytí majetku. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podstatou námitky navrhovatelů je, že *legitimně očekávali*, že do jejich vlastnického práva nebude zasaženo. Shora bylo obsáhle argumentováno, že do vlastnického práva navrhovatelů bylo sice zasaženo, avšak ústavně konformním způsobem a že jsou povinni takový zásah strpět. Bylo-li možno zasáhnout do práva vlastnického, tím spíše byl možný zásah do tvrzeného legitimního očekávání navrhovatelů; argumentace znehodnocením „*mnohamilionových investic*“ je tedy lichá. Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jak bylo vyloženo výše, 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. Jinou je potom otázka, zda a nakolik lze po navrhovatelích požadovat, aby strpěli případný zásah do vlastnického práva bez náhrady, popř. jaká je přiměřená doba pro trvání takového zásahu (srov. rozsudek ESLP z 23. 9. 1982 Sporrong a Lönnroth proti Švédsku, stížnost č. 7151/75 a 7152/75, či ze dne 17. 7. 2007 Rosiński proti Polsku, stížnost č. 17373/02. Pokud navrhovatelé argumentují ve vztahu k principu legitimního očekávání rozsudkem zdejšího soudu č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, pak je třeba upozornit, že tohoto rozhodnutí bylo překonáno rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009 (srov. bod č. 47 a násl. cit. usnesení rozšířeného senátu).

Ze všech zde uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy – koridoru veřejně prospěšné stavby D1 v územním plánu obce Kunžak důvodným, proto jej podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

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

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

V Brně dne 21. října 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu