



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelů: **a) RNDr. V. H., b) J. L., c) Ing. L. R.**, proti odpůrci: **Město Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem úřadu Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zastoupenému JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – dodatku č. 1 k územnímu plánu Města Rokytnice nad Jizerou schváleného usnesením zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou ze dne 23. 6. 2010, č. 784,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení Opatření obecné povahy – dodatku č. 1 k územnímu plánu Města Rokytnice nad Jizerou, schváleného usnesením zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou, ze dne 23. 6. 2010, č. 784, **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Ve vztahu k návrhu, dosavadnímu průběhu řízení a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též jen „soud“) o návrhu, účastníkům řízení ostatně zevrubně známým, soud pro stručnost zcela odkazuje na svůj podrobný rozsudek ze dne 4. 4. 2011, čj. 8 Ao 1/2011 - 107, dostupný stejně jako jiná dále citovaná rozhodnutí soudu na www.nssoud.cz. Mimo jiné tento rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, který je stejně jako jiná dále citovaná rozhodnutí

Ústavního soudu dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, včetně odlišného stanoviska předsedy senátu JUDr. Vladimíra Kůrky k tomuto nálezu.

2. V argumentační části nálezu pod bodem VII. Ústavní soud vytkl soudu, že dostatečně nevyjádřil test přiměřenosti při poměřování závažnosti důvodů vedoucích k zásahu do práva územního samosprávného celku na samosprávu. Dále Ústavní soud konstatoval, že stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a orgánu ochrany přírody a krajiny jsou dostatečná a přesvědčivá a požadavky soudu na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou přemrštěné a představují nepřipustný zásah do práva na samosprávu. V detailech argumentace Ústavního soudu, byť podstatně nepřekračujících rámec tohoto shrnutí, soud odkazuje na text nálezu.

3. Soud se ve svém dalším rozhodování zaměřil na vypořádání otázek, které v důsledku Ústavním soudem zpochybněného názoru na nepřezkoumatelnost stanovisek dotčených orgánů a vypořádání námitek původně pominul. Tyto otázky se týkaly zejména přiměřenosti zásahu (spočívajícího v napadeném opatření obecné povahy) zamýšlenému cíli a tvrzeného porušení předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci a arbitrárnosti postupu odpůrce.

4. S ohledem na vázanost soudu nálezem Ústavního soudu, a to nejen obecnou závaznost ve smyslu článku 89 odst. 2 Ústavy, ale přímou kasační závaznost v konkrétní věci ve smyslu § 82 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, soud vážil i potřebu podrobit své závěry testu proporcionality mezi právy navrhovatelů a právem zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou na samosprávu (jakkoliv toto zastupitelstvo nebylo účastníkem řízení před soudem).

5. Obecně se soud vyjádřil k přiměřenosti zásahů územním plánováním zejm. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, v části V. 3 (odst. 47 a násl.). Konstatoval přitom, že územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Takový zásah musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděn z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Jedná se o kumulativní podmínky a nesplnění některé z nich zásadně vede ke zrušení územního plánu v části související se zásahem. Zároveň však soud nezkoumá, zda zásah překročil spravedlivou míru, přezkum se omezuje právě jen na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. V podrobnostech soud odkazuje na citované usnesení.

6. Předmětný územní plán bezpochyby představoval omezení vlastnického práva navrhovatelů. V obecné rovině soud odkazuje na již zmíněné usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (zejm. odst. 47) i na svou argumentaci v rozsudku ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008 - 88, který byl částečně modifikován usnesením rozšířeného senátu, nikoliv však v závěru, podle kterého samotná změna územního plánu nevede ke zbavení vlastnického práva, což ovšem neznamená, že by nedocházelo k zásahu do výkonu vlastnických práv. Takovým zásahem je třeba rozumět např. i vznik dosud neexistujících limitů užívání majetku. Zřejmým ekonomickým odrazem této skutečnosti je typicky rozdílná cena jinak srovnatelných pozemků, které jsou územně plánovací dokumentací

vedené jako zastavitelné, a pozemků nezastavitelných. Ostatně, způsobilost zasáhnout do vlastnického práva územním plánováním je rozeznána i v rámci smluvního mechanismu Rady Evropy (srov. odkazy v rozsudku soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011 - 42). V konkrétní rovině k zásahu do vlastnických práv žalobců zcela postačí odkázat na rozsudky soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 68, a čj. 8 Ao 1/2011 - 107 (zejm. odst. 65 a násl. a 101 a 102).

7. Lze připustit, že zásah do vlastnického práva bude mít zpravidla přinejmenším z časového hlediska výjimečnou povahu, resp. že k modifikaci limitů užívání majetku v důsledku změny regulace v území (ať již změnou územního plánu nebo přijetím nového) bude docházet s frekvencí obvykle označitelnou jako výjimečná. Odlišná perspektiva může nastat u výjimečnosti zásahu z hlediska věcného. V takovém případě by výjimečnost zásahu znamenala stav blížící se zakonzervování území s minimální možností jeho vývoje. V tomto směru se proto posuzování soudu nemůže soustředit pouze na rozsah změn a toho, zda je lze hodnotit jako výjimečné, ale musí také hodnotit, zda se jedná o změny, které respektují oprávněná očekávání v přiměřenou míru stability, předvídatelnosti a kontinuity fungování veřejné správy v daném území a vyloučení libovůle. Tím se posuzování výjimečnosti z hlediska věcného v zásadě překrývá s posouzením posledního kritéria nadefinovaného rozšířeným senátem soudu a zároveň souvisí s kvalitou argumentace zejména při vypořádání případných námitek vlastníků nemovitostí, dotčených územně plánovací dokumentací. V nyní posuzované věci bylo možné hodnotit zásah do práv navrhovatelů jako výjimečný z časového hlediska. K hledisku věcnému se pak soud vyjadřuje dále v rámci hodnocení toho, zda se odpůrce dopustil libovůle.

8. V souladu s usnesením rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (zejm. odst. 48) je omezení v podobě územního plánu v principu legitimní, protože je prostředkem k harmonizaci poměrů na regulovaném území a umožňuje sladit veřejný zájem s individuálními zájmy, týkajícími se daného území. Cíle vyjádřené odpůrcem, třebaže obecně formulované, tedy zejm. zájem na ochraně přírody a krajiny a zájem na ochraně chráněných žijících živočichů a chráněných rostlin a dále udržení nízké míry zastavěnosti z důvodu krajinotvorných jistě představují – opět přinejmenším v obecné rovině, ústavně legitimní důvody pro omezení vlastnického práva územním plánem. Zároveň tyto obecně předestřené důvody odpovídají konkrétním důvodům vyjádřeným ve stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny – které v tomto rozsahu soud shledal na rozdíl od stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu dostatečným i v rozsudku čj. 8 Ao 1/2011 - 107 (odst. 73, 98, 99 a 105).

9. Dále je zásah přípustný pouze v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k cíli. Při hodnocení tohoto kritéria je podstatné, zda existuje více variant, jež mohou naplnit stanovený cíl a zda byla vybrána ta, která je nejméně invazivní a nejšetrnější k právům jednotlivce (zde navrhovatelů). V posuzované věci se, i s ohledem na původní zastavitelnost pozemku a souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny pro účely spojeného územního a stavebního řízení (viz rozsudek čj. 8 Ao 1/2011 - 107, odst. 101) a s ohledem na skutečnost, že územní plán odpůrce nově učinil zastavitelnými i pozemky dosud určené k jinému funkčnímu využití, nabízí otázka, zda regulace měnící funkční využitelnost pozemku a jednoznačně a kategoricky vylučující jeho zastavitelnost byla pouze nejšetrnějším a nezbytným zásahem, jímž má být dosaženo

odpůrcem deklarované ochrany přírody a krajiny a udržení nízké míry zastavěnosti. Za situace, kdy Ústavní soud prohlásil stanoviska orgánů ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany přírody a krajiny za perfektní, tedy bezvadná, a požadavky soudu na vypořádání námitek za přemrštěné, tedy rozhodnutí odpůrce o námitkách rovněž za vad prosté, může ovšem soud jen obtížně dovodit, že předmětné správní akty vykazují deficit např. v absenci zvažování méně invazivních variant zásahu do práv navrhovatelů. Soudu proto nezbylo než konstatovat, že pro účely nyní posuzované věci se ve světle nálezu Ústavního soudu zásah jeví splňovat kritérium šetrnosti a nezbytnosti.

10. Zásah, aby obstál, musí být proveden nediskriminačním způsobem. Podle ustálené judikatury ESLP se diskriminací rozumí rozdílné zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, které nemá objektivní a rozumné odůvodnění. Nicméně ne každé rozdílné zacházení představuje porušení článku 14 Úmluvy. Musí být prokázáno, že s jinými osobami v analogické nebo v podstatných rysech podobné situaci je zacházeno výhodněji a že tento rozdíl v zacházení je diskriminační. Za rozpornou s Úmluvou může být považována i diskriminace nepřímá. Ta se pojmově odpoutává od situace konkrétních stěžovatelů, a je tak posuzováno odlišné zacházení se skupinou, nikoliv s konkrétními jednotlivci (např. Kiyutin proti Rusku, rozsudek, 10. 3. 2011, č. 2700/10, Andriele proti České republice, rozsudek, 17. 2. 2011, č. 6268/08, D. H. a další proti České republice, rozsudek velkého senátu, 13. 11. 2007, č. 57325/00, dostupné na <http://hudoc.echr.coe.int>). Zároveň platí, že princip zákazu diskriminace je chráněn především v souvislosti s porušením jiného základního práva nebo svobody a porušení principu rovnosti předpokládá vztah k jiným základním právům a tím i intenzitu, která je posunuje do roviny základních lidských práv (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95, nebo ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95).

11. Vzhledem ke shledanému omezení vlastnického práva navrhovatelů, a tedy zřejmé souvislosti s jiným základním lidským právem, se soud zabýval zásahem z hlediska samotné diskriminace. Jen na okraj přitom podotýká, že byť územní plán reguluje funkční využití pozemků, nelze *a priori* vyloučit, že jeho prostřednictvím a dotčením jejich vlastnického práva dojde k diskriminaci určitých osob.

12. Současně je však třeba mít na paměti kontextuální rámec územního plánování. Je zřejmé, že různé účelové určení srovnatelných či obdobných pozemků samo o sobě není diskriminací, podstatná by byla existence nějakého diskriminačního kritéria. Jistý význam má i skutečnost, že se změny netýkaly pouze pozemku ve vlastnictví navrhovatelů (srov. rozsudek ze dne 4. 10. 2011, čj. 4 Ao 5/2011 - 42). Zároveň je ovšem nutné s ohledem na zásadu legitimního očekávání, kontinuitu fungování veřejné správy a nutnost vyloučení libovůle klást přísná měřítka na odůvodnění různého funkčního využití srovnatelných pozemků. To platí nejen v případě změny existujícího územního plánu, ale i v případě přijímání nového územního plánu, jako v nyní posuzované věci. Přijímání nového územního plánu je totiž do určité míry fikcí s ohledem na skutečnost, že nový plán nebyl pořizován pro do té doby neregulované území, a musí tedy přiměřeně respektovat existující vztahy v území. Podobně jako u výjimečnosti zásahu i zde platí, že posouzení kvality odůvodnění různého funkčního využití srovnatelných pozemků se do značné míry překrývá s hodnocením vyloučení libovůle a soud se mu věnuje v další části tohoto rozsudku.

13. Konečně pak postup odpůrce nesměl vykazovat znaky libovůle. S ohledem na skutečnost, že proti veřejnému statku (ochrana přírody a krajiny) stálo základní lidské právo vlastnit majetek, měla se uplatnit maxima, podle níž lze základní právo omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva (nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04). Ostatně, právě řádné odůvodnění je spolu s existencí objektivních a rozumných kritérií hlediskem, podle něhož lze na neexistenci libovůle usuzovat (z mimořádně bohaté judikatury lze jen namátkou odkázat např. na rozsudky ze dne 15. 10. 2009, čj. 6 Ao 1/2009 - 98, ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, ze dne 18. 12. 2012, čj. 1 Ao 3/2011 - 229, nebo na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/04, ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ad.).

14. Soud své pochyby ke kvalitě odůvodnění stanovisek orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a orgánu ochrany přírody a krajiny a odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednoznačně vyjádřil v rozsudku čj. 8 Ao 1/2011 - 107. Zároveň je zřejmé, že by v důsledku deficitu uvedených správních aktů shledal napadené opatření obecné povahy jako vykazující znaky libovůle, ale vzhledem k posloupnosti jednotlivých kroků hodnocení opatření obecné povahy se k této části posuzování nedostal. Uvedené pochyby soudu ovšem byly překonány nedostatkem pochyb Ústavního soudu o bezvadnosti předmětných správních aktů. Soud může jen obtížně dospět k závěru, že podle Ústavního soudu perfektní správní akty vykazují deficit vedoucí až ke konstatování libovůle na straně odpůrce. S ohledem na předmětný nález proto soud nemohl shledat porušení zákazu libovůle odpůrcem. V zásadě identická argumentace pak vede k nedůvodnosti námitek navrhovatelů týkajících se předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci a arbitrárnosti postupu odpůrce.

15. Napadené opatření obecné povahy, podepřené kasačním nálezem Ústavního soudu, tedy v testu přiměřenosti zásahu, předvídatelnosti postupu orgánů veřejné moci a vyloučení arbitrárnosti postupu odpůrce obstálo.

16. Za dané situace se již jevílo nadbytečným podrobit testu proporcionality střet vlastnického práva navrhovatelů s Ústavním soudem shledaným právem zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou na samosprávu. Soud ovšem nepochybuje, že by i přes jistou nejednotnost judikatury Ústavního soudu v tomto směru (srov. např. D. Kosař, Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, Jurisprudence 1/2008) muselo v nyní posuzované věci obstát právo na samosprávu – stejně jako v předchozích závěrech díky závaznosti kasačního nálezu Ústavního soudu a téměř absolutní povaze, s níž uvedené právo pro účely tohoto řízení Ústavní soud nadefinoval.

17. Soud se dále podrobněji nezabýval jednotlivými argumenty vyjádření odpůrce po zrušení rozsudku čj. 8 Ao 1/2011 - 107. Tato argumentace, překračující rámec nyní posuzované věci, směřovala k zásadnímu zpochybnění dosavadní judikatury soudu, týkající se přezkumu opatření obecné povahy. K takovému postupu však neexistoval, ani při zohlednění zdařile stručné argumentace Ústavního soudu, žádný důvod.

18. Soud se v jednotlivostech nezabýval ani jednotlivými argumenty vyjádření navrhovatelů po zrušení rozsudku čj. 8 Ao 1/2011 – 107. Tato argumentace, konvenující důvodům zrušeného rozsudku, byla pro soud v nyní posuzované věci závazně překonána Ústavním soudem. Navrhovatelům však jistě nic nebrání v tom, aby se sami obrátili na Ústavní soud.

19. Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků tohoto zvláštního typu řízení na náhradu nákladů právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky podle soudního řádu
správního přípustné.

V Brně dne 2. října 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu