



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele: **Ing. M. T.**, zastoupený Mgr. Ing. Ivo Halou, advokátem se sídlem Anglická 140/20, Praha 2, proti odpůrci: **Město Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zastoupené JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy - dodatku č. 1 k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou schváleného usnesením zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou č. 748 dne 23. 6. 2010, v části týkající se lokalit č. 538 a č. 565 na pozemku p. č. 2048/3 v katastrálním území Horní Rokytnice nad Jizerou,

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 č. 784 ze dne 23. 6. 2010, v části týkající lokalit označených č. 538 a č. 565 na pozemku p. č. 2048/3 v katastrálním území Horní Rokytnice nad Jizerou, **se 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 :

Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) byla novelou zákona č. 303/2011 Sb. podstatným způsobem změněna. V souladu s přechodnými ustanoveními citované novely zákona se nicméně *„řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, (...) dokončí podle dosavadních právních*

předpisů“ (srov. Čl. II. bod 9. zákona č. 303/2011 Sb.). Jednotlivá ustanovení s. ř. s. aplikovaná v tomto rozhodnutí tedy vychází z právní úpravy zákona platné do 31. 12. 2011.

Navrhovatel podal dle ustanovení § 101a s. ř. s. návrh na zrušení části dodatku č. 1 k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou (dále jen „ÚPRJ“) schváleného dne 23. 6. 2010 zastupitelstvem města Rokytnice nad Jizerou, a to v rozsahu týkajícím se lokalit označených v tomto územním plánu č. 538 a č. 565 na pozemku p. č. 2048/3 v k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou.

Nejvyšší správní soud o tomto návrhu rozhodl rozsudkem ze dne 6. 4. 2011, č. j. 9 Ao 1/2011 – 96, kterým část napadeného opatření obecné povahy týkající se lokalit č. 538 a č. 565 zrušil. Ohledně obsahu návrhu, vyjádření odpůrce a obsahu napadeného opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění zmíněného rozsudku.

Odpůrce rozhodnutí napadl ústavní stížností, Ústavní soud nálezem ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil. Vytkl mu, že vznášel vůči zastupitelstvu obce přemrštěné požadavky ohledně detailnosti a rozsahu vypořádání námitek, čímž porušil přiměřenost soudního zásahu a nezhodnotil dostatečně význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu.

Navrhovatel ve svém vyjádření ze dne 12. 8. 2013 odkazoval na možnosti odchýlení se od nálezu Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud k této otázce odkazuje na článek 89 odst. 2 Ústavy, dle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Při výkladu tohoto ustanovení jsou zaujímány v odborných diskusích i literatuře různé názory, které se však v naprosté většině týkají tzv. "obecné závaznosti" rozhodnutí Ústavního soudu. Tzv. "individuální" závaznost, tedy vázanost samotných účastníků dotyčného řízení, je jednoznačným důsledkem rozhodovací činnosti Ústavního soudu v dané věci. V projednávané věci bylo Ústavním soudem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušeno, přičemž odůvodnění nálezu odpovídá jeho výroku a není pochyb o tom, že tento důsledek byl Ústavním soudem zamýšlen. I přes výhrady devátého senátu k obsahu odůvodnění nálezu, které se zcela shodují s názorem vyjádřeným v odlišném stanovisku JUDr. Vladimíra Kůrky, je nutno v projednávané věci jednoznačný závěr Ústavního soudu respektovat, čemuž koresponduje i ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k tomuto závěru je nutno konstatovat, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. V předchozím řízení o přezkumu napadeného opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud ukončil přezkum v této fázi, následně bylo tedy třeba prověřit i další zbývající podmínky vymezené pro přezkum opatření obecné povahy zákonem. Jedná se o přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem a dále přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost první regulace). Uvedené podmínky jsou ustálené aplikovány Nejvyšším správním soudem při přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikované pod číslem 740/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k testu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy z hlediska posouzení souladu územního plánu s hmotným právem.

pokračování

Nejvyšší správní soud odkazuje na 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 ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, či ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. V projednávané věci nebylo sporné, že obec je oprávněna v územním plánu stanovit funkční využití jednotlivých ploch na jejím území. Toto oprávnění obce však není neomezené, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky vyplývající zejména z cílů územního plánování 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.).

Při posuzování otázky souladu územního plánu obce s hmotným právem je v projednávané věci dle Nejvyššího správního soudu nutno ověřit splnění následujících podmínek:

1) zda zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc, pro odpůrce zakládá jednoznačnou povinnost při vymezení funkčních ploch územního plánu přihlížet k ochraně přírody a krajinného rázu;

2) zda zohlednění ochrany přírody a krajinného rázu představuje veřejný zájem souladný s cíli územního plánování.

K prvnímu okruhu otázek Nejvyšší správní soud odkazuje na znění ustanovení § 18 stavebního zákona, dle něhož *"cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích"* (odst. 1). *"Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území."* (odst. 4).

Z výše citovaného ustanovení § 18 odst. 1 a 4 stavebního zákona vyplývá, že ochrana přírody a krajinného rázu je zájmem, který je pořizovatel při tvorbě územního plánu povinen zohlednit a při zohlednění v odpovídající míře se jedná o veřejný zájem souladný s cíli územního plánování. Dle Nejvyššího správního soudu nelze napadené opatření obecné povahy považovat za nezákonné pouze z důvodu, že pořizovatel při vymezení funkčních ploch přihlížel k ochraně přírody a krajinného rázu a tento zájem použil jako kritérium pro určení funkčního využití jednotlivých ploch.

Dále byl Nejvyšším správním soudem proveden test proporcionality. Jak je uváděno v dnes již konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití jednotlivých lokalit. V rámci posouzení zákonnosti vydaného opatření obecné povahy však posuzuje, zda řešení přijaté opatřením obecné

povahy ve vztahu ke konkrétní osobě není zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. 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 ustanovení § 18 stavebního zákona.

Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, 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 podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se vhodností a účelností takového postupu nezabývá. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci posuzoval proporcionalitu v napadeném opatření obecné povahy aplikovaného veřejného zájmu na ochranu přírody a krajinného rázu vůči vlastnickému právu navrhovatele. Touto otázkou se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v části V.3. (body 47 - 52) usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Zde uvedené závěry jsou pro posouzení projednávané věci určující a závazné (§ 17 s. ř. s.). Z obsahu tohoto rozhodnutí je pro potřeby projednávané věci vhodné citovat následující:

„[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.“

Z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, 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 v případě kumulativního splnění následujících předpokladů:

- 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

pokračování

- e) zásah je činěn s vyloučením libovůle.

První z uvedených podmínek, tj. legitimní a o zákonné cíle opřený důvod zásahu, je dle názoru Nejvyššího správního soudu v případě zásahu vyvolaného územním plánováním splněna vzhledem k zákonnému zakotvení územního plánování, včetně jeho cílů. Územní plánování je nutno samo o sobě považovat za ústavně legitimní, v projednávané věci nebyly zjištěny skutečnosti prokazující výjimečný případ, tj. že by cíl a důvod změny funkčního využití pozemků navrhovatele neměl podklad v územním plánování. Námitky navrhovatele směřovaly proti neúměrné ochraně zájmu na ochranu životního prostředí a půdního fondu (neboť dle jeho názoru mohl být tento veřejný zájem zachován i v případě ponechání jeho pozemku mezi zastavitelnými plochami), nebylo tvrzeno, že by vůči němu bylo zasaženo z důvodu jiného či neveřejného zájmu.

Další dvě podmínky, tedy zda zásah je činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, jsou svým obsahem v projednávané věci blízké a je vhodné je posuzovat společně.

K otázce, zda bylo možno postupovat mírnějšími prostředky a zda byl zásah činěn v nezbytně nutné míře, Nejvyšší správní soud nejprve obecně konstatuje, že veřejný zájem na ochraně přírody lze pouze obtížně kvantifikovat, tj. určit například hranici velikosti pozemku, který může být zastaven bez budoucího vážného ohrožení místního životního prostředí, či s jistotou konstatovat, jaká šetrnější opatření by vedla k udržení stávajících poměrů, na jejichž zachování vyjádřily dotčené orgány zájem. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění nálezu Ústavního soudu (strana 13, druhý odstavec), dle něhož je v tomto směru argumentace zmíněných stanovisek dostatečná a přesvědčivá, požadavky na vyšší detailnost by byly přemrštěné a ohrožovaly by funkčnost územního plánování. Dle tohoto závěru tedy nelze po odpůrci požadovat podrobnější odůvodnění výše položených otázek. Na základě toho je nutno uzavřít, že z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nelze dovodit, že by zásah nebyl činěn v nezbytně nutné míře, případně že by bylo možno postupovat šetrnějším způsobem, který by vedl ke stejnému cíli. Žádnou z těchto skutečností netvrdil ani navrhovatel jak ve svém písemném vyjádření, tak po výzvě u ústního jednání.

Při posouzení, zda zásah je činěn nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle je vhodné rekapitulovat, že zásahem je v této věci rozuměno vynětí plochy č. 538 ze zastavitelných ploch. V textové části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je k důvodům tohoto zásahu uvedeno následující:

- 1) "Rozsah zastavitelných ploch v předmětné lokalitě vychází ze stanovisek dotčených orgánů, která jsou pro pořizovatele závazná."
- 2) Z důvodu umístění, rozlohy a rozporu s § 4 zákona o ochraně ZPF vydal Krajský úřad Libereckého kraje nesouhlas s rozvojem obce v předmětné lokalitě a požadoval její vypuštění, což potvrdil i v dohodovacím řízení.

- 3) Správa KRNAP ve svém stanovisku ze dne 10. 8. 2006 požadovala zredukovat (vypustit z návrhových ploch) cca 25 – 30% navrženého záboru lokalit 510 – 533 a 538, z důvodu ochrany přírody a krajinného rázu.
- 4) Podpůrným důvodem pro vyřazení plochy č. 538 ze zastavitelných ploch byly závěry dokumentace posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) ze dne 23. 3. 2009. Dle této dokumentace má plocha č. 538 mírný vliv na soustavu Natura 2000, vliv na krajinný ráz je vzhledem k velikosti plochy silný až velmi silný. Bylo doporučeno ponechat lokalitu ve stávající funkci, tj. trvalý travní porost.

Pokud Nejvyšší správní soud vychází ze závěru vysloveného Ústavním soudem, dle něhož jsou odůvodnění závazných stanovisek Krajského úřadu Libereckého kraje a KRNAP dostatečná a přesvědčivá, pak je nutno konstatovat, že citovaná stanoviska byla pro odpůrce závazná a mohla být relevantním podkladem pro rozhodnutí o vynětí plochy č. 538 ze zastavitelných ploch.

Je zřejmé, že požadavek vynětí plochy č. 538 ze zastavitelných ploch byl obsažen ve dvou závazných stanoviscích dotčených orgánů – ve stanovisku Krajského úřadu Libereckého kraje a KRNAP. K potvrzení tohoto závěru došlo při dohadovacím řízení dne 14. 9. 2006, kde byl jednoznačně vyjádřen závěr o vypuštění plochy č. 538 ze zastavitelných ploch. Ze zápisu o dohadovacím řízení je zřejmé, že některé zde projednávané plochy byly ponechány jako zastavitelné, u některých byla navržena částečná redukce, jiné byly též vyňaty v plném rozsahu. Odpůrce při ústním jednání na dotaz soudu uvedl, že bylo rozhodováno mimo jiné i dle kritérií velikosti ploch, jejich povahy a dopravní obslužnosti. Tato kritéria nejsou svým obsahem a povahou diskriminační, navrhovatel jejich aplikaci nezpochybnil, ani netvrdil, že by byla použita kritéria jiná.

Navrhovatel nesouhlasil s vynětím jeho pozemku ze zastavitelných ploch. Lze mu přisvědčit, že tímto postupem došlo k zásahu do jeho vlastnických práv, neboť je tímto novým určením funkčního využití pozemku limitován v jeho využití, a to nikoliv nevýznamně. Jak je však výše uvedeno, tato skutečnost, tj. evidentní zásah do vlastnického práva, není sama o sobě důvodem ke zrušení napadeného dodatku k územnímu plánu z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Tento závěr by mohl být vysloven například v situaci, kdy by pořizovatel bez relevantních důvodů rozhodl o přípustné zastavitelnosti jiné plochy, která dle uplatněných kritérií vyžaduje vyšší úroveň ochrany životního prostředí a ohrožených druhů, případně kdy by rozhodl o ponechání z hlediska ochrany deklarovaných veřejných zájmů zcela srovnatelné plochy v zastavitelném území na základě prokazatelně diskriminačních důvodů. Žádná podobná tvrzení však navrhovatel neposkytl a nebyla zjištěna ani ze spisové dokumentace předložené odpůrcem.

Vzhledem k výše uvedenému tedy nelze konstatovat, že by odpůrce ke změně funkčního využití plochy navrhovatele přistoupil svévolně či na základě diskriminačních kritérií.

Stejný závěr je nutno konstatovat i ohledně plochy č. 565, u které navrhovatel namítal, že veřejný zájem na zřízení komunikace na jeho pozemku nebyl dostatečně prokázán a odůvodněn. Jeho námitky směřovaly pouze do nedostatečnosti odůvodnění

pokračování

rozhodnutí o námitkách, které je nutno v souladu s nálezem Ústavního soudu vydaným v této věci považovat za dostatečné.

Nejvyšší správní soud dospěl na základě uvedených skutečností k závěru, že návrh na zrušení části napadeného opatření obecné povahy není důvodný a v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s. jej zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. října 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu