

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **I. F.**, zastoupena JUDr. Petrem Pyšným, advokátem se sídlem Občanská 18, Slezská Ostrava, proti odpůrci: **obec Metylovice**, se sídlem Metylovice 495, zastoupená JUDr. Janou Zwyrtek-Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Metylovice vydaného dne 11. 4. 2011, a to v části týkající se pozemku parcely č. 339/5 v katastrálním území Metylovice,

takto:

I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 26. 7. 2011 doručen návrh I. F. (dále jen „navrhovatelka“¨) na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Metylovice vydaného dne 11. 4. 2011 obcí Metylovice (dále jen „odpůrce“). Navrhovatelka žádá zrušení opatření obecné povahy v části týkající se pozemku parcely č. 339/5 v katastrálním území Metylovice.

[2] Navrhovatelka nejprve stručně rekapituluje proces přijímání a schvalování územního plánu obce, o jehož vydání rozhodlo zastupitelstvo obce Metylovice usnesením č. 4/2011.4.

[3] Navrhovatelka dále uvádí, že proti územnímu plánu brojila již od samého počátku, o čemž svědčí např. podání písemných připomínek a později námitek proti návrhu územního plánu. Již v této fázi navrhovatelka nesouhlasila se zamýšleným řešením - rozparcelováním svého pozemku, na němž stojí její rodinný dům, na různé plochy funkčního využití, proto ve svých námitkách k návrhu územního plánu poukazuje na skutečnost, že pozemek je zahrnut jako celek v zastavěném území, avšak je nelogickým způsobem rozdělen navrženou funkční plochou z části na „Plochu bydlení v rodinných domech (BV)“ a z části na Plochu sídelní zeleně soukromé a vyhrazené (ZS)“.

[4] Navrhovatelka má za to, že takovým funkčním rozdělením došlo k podstatnému zásahu do jejího vlastnického práva, a to konkrétně do stavebního rozvoje na předmětném pozemku. Takové omezení klade podle ní závažné limity užívání majetku, pokud část pozemku zařazeného nově do ZS může využívat pouze pro zahrady, sady a pobytového plochy zeleně, trvalé travní porosty, nezbytné liniové technické vybavení, pouze v zastavěném území lze na pozemku umístit pouze jednu stavbu s půdorysnou plochou do 12 m^2, sloužící pro uskladnění zahradního nářadí, oplocení pozemku je možné jen v nezastavěném území. Je výslovně zakázáno umisťovat zde jiné druhy staveb a provádět další činnosti jako zpevňovací práce, které jsou v rozporu se stabilizací přírodní složky v území. Z výše uvedených omezení navrhovatelka dovozuje, že se jedná o velmi výrazná omezení využití pozemku, a tedy i jejího vlastnického práva oproti předchozímu stavu, protože na svém pozemku v zastavěné části obce plánovala v budoucnu postavit další rodinný dům.

[5] Navrhovatelka dále polemizuje s odůvodněním rozhodnutí o námitkách obsaženým v opatření obecné povahy, konkrétně namítá nedostatečné vypořádání se odpůrce s jejím tvrzením, že stávající inženýrské sítě lze vést i po ploše určené k bydlení a koordinaci inženýrských sítí s budoucí zástavbou lze řešit až v dalším stupni projektové dokumentace na konkrétní stavbu. Odpůrce se podle ní pouze vyjádřil, že toto rozdělení se „jeví příhodné“, tedy ani on netvrdí, že se jedná o jediné možné řešení, a ani z odůvodnění o námitkách podle navrhovatelky nevyplývá nezbytnost tohoto řešení.

[6] Argument v rozhodnutí o námitkách, že v předmětné lokalitě „Medvědí potok“ je nutno klást důraz na zachování krajinných hodnot území, a proto není žádoucí rozšiřovat zástavbu do volné krajiny, navrhovatelka zcela odmítá a poukazuje v této souvislosti na řešení vedlejšího pozemku parcely č. 339/6. Na tomto pozemku byla vymezena část pozemku určená na stavbu jednoho rodinného domu, třebaže na rozdíl od předmětné parcely č. 339/5 ani nespadá do zastavěného území obce. Takový postup považuje navrhovatelka za diskriminační.

[7] Jádro návrhu spatřuje navrhovatelka především v zásahu do svého vlastnického práva ústavně zaručeného článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Argumentuje, že vlastnické právo nezahrnuje pouze právo věc držet a nakládat s ní, ale též věc užívat a požívat její plody a užitky, přičemž právě poslední komponent vlastnictví nový územní plán výrazně omezuje. Coby podporu svých tvrzení využívá rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 4/2008, konkrétně klade důraz na nalezení „*spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních*

práv a svobod. Zásahy do těchto práv lze proto připouštět toliko ve výjimečných a racionálně velmi přesvědčivých případech a na podmínky takových zásahů musí být kladeny přísné restriktivní požadavky."

[8] Navrhovatelka má za to, že v tomto případě omezení novým územním plánem překročila míru spravedlivé rovnováhy a zvolené řešení je v rozporu s principem minimalizace a subsidiarity zásahu do jejího vlastnického práva.

[9] V závěru navrhovatelka žádá, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy obce Metylovice v části týkající se funkčního rozdělení pozemku parcely č. 339/5 v katastrálním území obce Metylovice.

II. Vyjádření odpůrce

[10] Odpůrce ve svém obsáhlém vyjádření k návrhu ze dne 16. 8. 2011 obecně uvedl, že návrh považuje za nedůvodný, ačkoliv žalobní legitimaci navrhovatelky nijak nezpochybňuje. V prvé řadě tvrdí, že předmětný územní plán nezasahuje do vlastnického práva navrhovatelky. V této souvislosti cituje právní věty z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2007, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74 (publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS), v němž oporu pro své tvrzení, že soud není příslušný přezkoumávat, zda by bylo pro pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Konkrétně cituje tyto právní věty: „*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem. Ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu věcně zasahovat.*" Nadto odpůrce poznamenává, že stav před pořízením územního plánu byl právním provizoriem, z jehož změny nelze odvozovat zkrácení vlastnických práv.

[11] Toto své tvrzení dále rozvíjí a tvrdí, že k omezení vlastnického práva dochází např. při vyvlastnění nebo při zřizování věcných břemen, ale územní plánování (a to ani rozdělení pozemku k různým účelům funkčního využití) nepovažuje za omezení ústavně zaručeného vlastnického práva navrhovatelky.

[12] Dále odpůrce cituje pětičlánkový algoritmus, vyvinutý judikaturou Nejvyššího správního soudu a ztotožňuje se s tezí o značné nezávislosti a vysoké míře správního uvážení odpovědných orgánů v procesu schvalování územního plánu. Zejména klade důraz na to, že právo vyjádřit se nerovná právu veta, ani jej nelze chápat jako obstrukční nástroj proti územnímu plánování. Zároveň poznamenává, že během přijímání územního plánu

obec reflektovala vůli obyvatel, v plném souladu s evropskými trendy zapojení veřejnosti v celém procesu územního plánování.

[13] V další části vyjádření se odpůrce zabývá zákonností celého procesu, velmi podrobně uvádí krok za krokem postup schvalování územní plánu obce Metylovice a analyzuje zákonný postup celého průběhu územního plánování, včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejného jednání o námitkách a připomínkách k územnímu plánu. Uvádí také, že všechna stanoviska dotčených orgánů byla kladná a drobné věcné připomínky byly do návrhu neprodleně zapracovány.

[14] Následuje podrobný rozbor připomínek a námitek navrhovatelky v části týkající se funkčního vymezení pozemku parc. č. 339/5. Obec Metylovice v rozhodnutí o námitkách vyjádřila svou vůli nerozšiřovat zástavbu do volné krajiny a zachovat krajinný ráz v citlivé lokalitě Medvědí potok. Pozemek byl rozdělen na různé funkční plochy také z toho důvodu, že jde o přirozenou hladinu zástavby, která je určena ochrannými vrstvami terénu. Rozdělení pozemku tímto způsobem se navíc jeví příhodné, protože ochranné pásmo VTL plynovodu navíc představuje omezení podmínek pro další výstavbu. Rozhodnutí o námitce je podloženo i stanoviskem dotčeného orgánu odboru životního prostředí. Odpůrce zároveň nad rámec věci poznamenal, že oplocení parcely na pozemku č. parc. 339/6 bylo realizováno necitlivě, bez stavebního povolení a způsobilo migrační neprostupnost krajiny.

[15] Odpůrce dále uvádí, že z pokynů pro projektanta k veřejnému projednání územního plánu je zřejmé, že zastupitelstvo obce vyšlo vstříc připomínkám občanů a navýšilo plochy pro rodinné bydlení, mj. se to týká sousedního pozemku navrhovatelky č. parc. 339/6, jehož část byla oproti původním plánům obce na žádost navrhovatelky zařazena pro stavbu jednoho rodinného domu.

[16] Z hlediska ochrany životního prostředí, ekologické stability a krajinného rázu s ohledem na cenný charakter území obce pokládá odpůrce za nutné a potřebné, aby se další výstavba realizovala pouze v rozvojových plochách pouze v návaznosti na již zastavěné centrální území obce. Upozorňuje i na odpovědný přístup projektanta, územní plán charakterizuje citlivé řešení, trvání na pásmu zeleně uvnitř obce a především zásada nerozšiřovat další zástavbu do volné krajiny.

[17] Odpůrce tvrdí, že v celém procesu převážil veřejný zájem a „obecní blaho“ nad partikulárními soukromými zájmy navrhovatelky, domnívá se však, že správní uvážení zde nevybočilo ze zákonných a ústavních limitů. Trvá na tom, že přijetí územního plánu obce Metylovice nebylo aktem svévole a pokusem o omezení vlastnických práv, ale cílem bylo účelně naopak upravit využití území ve prospěch právní jistoty občanů a nalézt odpovědný poměr mezi ochranou vlastníků a ochranou krajiny, aby byly vytvořeny předpoklady pro udržitelný rozvoj území obce, jejího společenství a příznivého životního prostředí.

[18] Závěrem odpůrce navrhuje, aby soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl.

III. Podmínky řízení a přípustnost návrhu

[19] Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením věci nejprve zabýval splněním podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34, všechna zde cit. rozhodnutí jsou přístupná na www.nssoud.cz). Z § 101a odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.

[20] Územní plán se vydává dle ustanovení stavebního zákona formou opatření obecné povahy. Návrhem je napadena část opatření obecné povahy - územní plán obce Metylovice vydané dne 11. 4. 2011, a to v části týkající se pozemku parcely č. 339/5 v katastrálním území Metylovice. Záměr pořízení územního plánu obce Metylovice byl schválen oprávněným orgánem obce - zastupitelstvem, konaným dne 16. března 2009, a to usnesením č. 3/2009, 22a. Návrh zadání územního plánu byl řádně projednán s dotčenými orgány, sousedními obcemi, krajským úřadem a veřejností. Návrh zadání územního plánu byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 13. května 2009 do 12. června 2009. Zastupitelstvo obce schválilo opatření obecné povahy dne 11. 4. 2011. Opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 19 4. 2011 a sejmuta dne 9. 5. 2011. Současně je na opatření obecné povahy vyznačeno v souladu s § 173 odst. 1 větou třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“), že nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. 3. 5. 2011. Podmínka existence opatření obecné povahy je tak splněna.

[21] Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni. Obecně platí, že tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející hmotná subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením hmotněprávní sféry navrhovatele (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). K této otázce soud ověřil, že navrhovatelka vlastní pozemek parcely č. 339/5 v k. ú. Metylovice, který je napadenou částí opatření obecné povahy dotčen. Navrhovatelka současně tvrdí, že v důsledku vydání napadené části opatření obecné povahy došlo ve vztahu k této nemovitosti k zásahu do jejího vlastnického práva. Podmínka aktivní legitimace na straně navrhovatelky je tak splněna.

[22] K pasivní legitimaci odpůrce soud konstatuje, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části osobu odpůrce kogentně určuje zákon. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. platí, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je obec, jejíž zastupitelstvo změnu územního plánu vydalo, tedy obec Metylovice.

[23] Závěrečný návrh na zrušení části opatření obecné povahy obce Metylovice je srozumitelný a vnitřně nerozporný, Nejvyšší správní soud tak může konstatovat splnění procesních podmínek řízení a přistoupit k meritornímu posouzení návrhu.

IV. Posouzení důvodnosti návrhu

[24] Soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal územní plán obce Metylovice vydaný dne 11. 4. 2011, a to včetně veškeré související spisové dokumentace. O návrhu rozhodl bez jednání, neboť s takovým postupem vyjádřili souhlas účastníci řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

[25] V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Algoritmus (test) soudního přezkumu spočívá v pěti krocích, a to za prvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, za druhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté pak v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

[26] K prvnímu kroku algoritmu postačí konstatovat, že zastupitelstvo obce Metylovice bylo na základě ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s ustanovením § 55 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu obce Metylovice. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc.

[27] Další krok algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Navrhovatelka v této otázce předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnila a ani zdejší soud v tomto směru žádné pochybení neshledal.

[28] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení třetího kroku algoritmu, který analyzuje správnost procesu, zkoumá tedy, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Jak vyplývá ze spisu, při procesu vydávání opatření obecné povahy byly pečlivě dodrženy veškeré zákonem stanovené náležitosti vydávání územního plánu, včetně stanovisek dotčených orgánů, vypořádání připomínek občanů či zohlednění vlivu na životní prostředí. Navrhovatelka v této otázce předmětné opatření obecné povahy zpochybnila pouze v jedné otázce, a to v nedostatečném odůvodnění v rozhodnutí o námitkách, které se nevypořádalo se všemi částmi námitky podané navrhovatelkou. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozhodnutí o námitkách v kontextu celého územního plánu a jeho odůvodnění a došel k závěru, že předmětné odůvodnění je naprosto dostatečné a vypořádává se prakticky se všemi aspekty námitky. V některých ohledech pak rozhodnutí o námitkách doplňuje i podrobné odůvodnění územního plánu (který např. řeší otázku ochranného pásma VTL vodovodu a

dalších inženýrských sítí), jakož i stanoviska dotčených orgánů a souhrn vlivů na životní prostředí. Soud tedy ve třetím kroku algoritmu žádné pochybení neshledal.

[29] Ve čtvrté fázi algoritmu je třeba zkoumat materiální kritérium zákonnosti, tedy sledovat, zda předmětné opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem. Ani v tomto kroku navrhovatelka územní plán nikterak nezpochybnila a zdejší soud v tomto směru sám žádné pochybení neshledal.

[30] Konečně se přezkum dostává do pátého kroku, tzv. testu proporcionality, jenž váží přiměřenost územní regulace vůči právům dotčeným subjektům. Zde je nutno předeslat, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů územního plánování podle stavebního zákona, by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Územní plánování je složitý proces, o němž rozhoduje obec ve své samostatné působnosti. Při jeho pořizování musí dodržet příslušná ustanovení zejména stavebního zákona, ale i celé řady dalších zvláštních zákonů. Územní plán určuje základní koncepci rozvoje území obce, ochranu hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny, veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy, koridory a tak dále. Jednotlivé fáze schvalování jsou detailně upraveny a jsou na ně kladeny přísné zákonné požadavky, aby se pohyboval v určitých urbanistických, ekologických či ekonomických mantinelech.

[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

[32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.

[33] Navrhovatelka ve svém podání brojí proti funkčnímu rozdělení svého pozemku v zastavěné části obce, na němž stojí její rodinný dům, na oblast určenou k bydlení a sídelní zeleň soukromou a vyhrazenou. Spatřuje v takovém rozdělení diskriminační zásah do svého vlastnického práva, protože plánovala na příslušné části pozemku, jenž byl určen

jako sídelní zeleň, postavit rodinný dům, což se s uspořádáním, který stanovuje napadený územní plán, neslučuje.

[34] Navzdory vyjádření odpůrce lze nepochybně chápat územní plánování obecně a konkrétně i „funkční změnu využití pozemku“ jako zásah do majetkových práv, zde práva vlastnického. Vlastnické právo je totiž třeba v souladu s judikaturou Ústavního soudu a především Evropského soudu pro lidská práva chápat v širokém smyslu a v souladu s římskoprávní tradicí. Obsahem vlastnického práva je tedy věc nejen držet *(ius possidendi)*, ale i právo s věcí nakládat *(ius disponenti)* a požívat její plody a užitky *(ius utendi et fruendi)*. Navrhovatelka plánovala podle vlastního vyjádření v budoucnu na příslušné části pozemku postavit rodinný dům. Není tedy pochyb, že stanovenou regulací musí snést zcela konkrétní zásah do svého vlastnického práva. Je zároveň ale třeba připomenout a respektovat závěr, ke kterému došel Nejvyšší správní soud ve věci územního plánu města Klecany (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17), podle kterého „*navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům*“.

[35] Evropský soud pro lidská práva se již mnohokrát v obdobných kauzách vyjádřil, že územní plánování je způsobilé zasáhnout do vlastnického práva. Změna funkčního využití pozemku, které se navrhovatelka aktivně bránila, nepochybně takovým zásahem je, protože pozemek v zastavěné části obce je nově rozdělen do dvou funkčních zón, z nichž jedna se stává sídelní zelení. Ostatně podobný případ změny funkčního využití pozemku novým územním plánem se objevil již v rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z roku 1994 *Berger a Huttaler proti Rakousku* (rozhodnutí Evropského soudu lidská práva ze dne 7. 4. 1994, č. stížnosti 21022/92 resp. 21023/92, dostupné v databázi HUDOC), kdy předchůdce Evropského soudu výslovně řekl, že změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv ve smyslu Článku 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy o ochraně vlastnického práva a je třeba se vypořádat s otázkou, zda je zásah proporcionální. Existuje totiž celá řada typů zásahů do vlastnického práva, jejichž škála sahá od zákonného odnětí majetku přes různé typy omezení až k oblasti kontroly funkčního využití majetku (*tzv. control of use of the property),* o které se v tomto případě jedná. Setrvale tak judikuje i český Ústavní a Nejvyšší správní soud.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom fundamentálního významu soukromého vlastnictví pro vývoj euroamerické civilizace, jakož i zcela zásadního postavení vlastnického práva v katalogu lidských práv (vedle práva na život, práva na osobní svobodu, práva na lidskou důstojnost a svobody projevu). Již klasik teorie společenské smlouvy, anglický liberál John Locke, ve svém stěžejním díle Druhé pojednání o vládě vyvodil, že jedním ze zásadních důvodů konstituování společnosti je ochrana soukromého vlastnictví, potřeba rozumného zákona, spravedlivého soudce a v neposlední řadě moci, která by takový rozsudek vynutila. Zásahy do majetkových práv lze proto připouštět jen výjimečně a na podmínky takových zásahů musí být kladeny přísné požadavky. Zároveň ale není možné chápat vlastnické právo jako zcela nedotknutelné.

[37] Tak hovoří i článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě, jež je založen na širokém chápání vlastnického práva, přesto vymezuje hranice případného zásahu do vlastnického práva. Citovaný článek zní: „Ochrana majetku 1. Každá fyzická

nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. 2. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut." Evropský soud pro lidská práva vyvinul ve své bohaté judikatuře autonomní a širokou definici vlastnického práva a pro případné zásahy užívá pětistupňový test proporcionality. Nejdříve zkoumá, zda jde o vlastnictví ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1, zda jde o zásah do pokojného užívání majetku, zda jde o zásah na zákonném podkladě, zda zásah sledoval veřejný zájem a zda se jednalo o spravedlivou rovnováhu mezi sledovaným veřejným zájmem a zásahem do zaručeného práva, sleduje se zejména proporčnost zásahu. Test proporcionality zásahu v oblasti územního plánování Evropský soud aplikoval v mnoha svých judikátech, např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku ze dne 29. listopadu 1991, dostupný v databázi HUDOC (blíže k principu proporcionality a konfliktu s vlastnickým právem ve věcech územního plánování viz: Ploeger, Hendrik, Groetelaers, Daniëlle A. a van der Veen, Menno: Planning and the Fundamental Right to Property (Územní plánování a právo na majetek, článek je online dostupný zde: http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/394.fullTextPrint.pdf)

[38] Dojde-li k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv, je namístě přistoupit k testu proporcionality. Zde stojí proti sobě veřejný zájem obce na ochraně přírody a krajiny, zatímco na straně druhé stojí soukromé vlastnické právo navrhovatelky dle článku 11 Listiny základních práv a svobod, resp. článku 1 Protokolu č. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Test proporcionality, který dlouhodobě užívá český Ústavní soud, stojí na třech pilířích. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou soupeřících zájmů či základních práv.

[39] K principu proporcionality v pátém kroku algoritmu se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, které na tuto věc přímo dopadá a jímž je soud při rozhodování vázán, konkrétně pak výroky IV. a V.: „*IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.*"

[40] Rozšířený senát také v odůvodnění výše citovaného usnesení upřesnil, že pokud jde o „*zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden.*

[41] Tuto spravedlivou míru ovšem napadený zásah nepřekročil. Jak bylo výše řečeno, zásadními kritérii testu proporcionality jsou nezbytnost zásahu, legitimnost cílů, které jej ospravedlňují, zásada minimalizace zásahu ve spojení se zásadou subsidiarity, vyloučení libovůle a diskriminace. Obec Metylovice v rozhodnutí o námitkách, v samotném územním plánu a jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvlášť závažný veřejný zájem na pásmu ochranné zeleně a proč není nakloněna masové zástavbě, překotnému urbanistickému rozvoji a především rozšiřování zástavby do volné krajiny. Se stanoviskem obce se zcela ztotožňuje i dotčený orgán, odbor životního prostředí, který ve stanovisku k námitce navrhovatelky vyjádřil podporu chránit krajinné hodnoty v dané lokalitě. Totožnou argumentaci obec zopakovala i ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Z koncepce, systematiky a cílů územního plánu obce Metylovice je navíc zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability je jednou z priorit tohoto obecního společenství, což se jako zelená nit vine celým územním plánem.

[42] Předmětný pozemek č. parcely 339/5 se nachází v citlivé lokalitě Z 24 - Medvědí potok, kde obec podle svého územního plánu shledává zásadní význam v ochraně krajinných hodnot území. Nelze si představit jiný vhodný regulační nástroj, který by mohl dosáhnout stejného cíle, a vzhledem k tomu, že pozemek navrhovatelky je nadto rozdělen na bydlení v rodinných domech a sídelní zeleň soukromou a vyhrazenou, jde o minimální a pouze částečný zásah do vlastnických práv stěžovatelky, který nepřekračuje spravedlivou míru, kterou lze po vlastníkovi pozemku požadovat. Soud nadto podotýká, že ze spisové a územní dokumentace zjistil, že předmětný pozemek se nachází v těsné blízkosti záplavového území, což jej činí i z tohoto důvodu pro další zástavbu nevhodným. Stranou nezůstává ani argument ochranného pásma inženýrských sítí, podrobněji analyzovaný v třetím kroku algoritmu.

[43] V neposlední řadě je třeba vypořádat se s tvrzením navrhovatelky, že postup obce Metylovice byl diskriminační ve vztahu k pozemku č. parc. 339/6. Diskriminace se ve svém negativním smyslu obecně chápe jako neodůvodněné rozdílné zacházení, může se vztahovat k osobě i k věci. Navrhovatelka však ve svém podání opomněla zmínit, že je jedním z vlastníků předmětného pozemku a že ohledně pozemku parcely č. 339/6 podala spolu s ostatními vlastníky připomínku k zadání územního plánu, později i námitku. Při projednání připomínky dle § 47 stavebního zákona obec Metylovice vyšla těmto vlastníkům částečně vstříc a umožnila na předmětném pozemku výstavbu jednoho rodinného domu na části pozemku přiléhající ke komunikaci. Obec tak umožnila mj. i navrhovatelce změnu funkčního využití sousedního pozemku č. 339/6, a zařadila část pozemku, přiléhající ke stávající komunikaci, do plochy určené pro stavbu jednoho rodinného domu, ačkoliv to v původním návrhu územního plánu nebylo a pozemek jako celek spadá do nezastavěného území obce. Souhlas byl podle odůvodnění námitek dán

s ohledem na již realizovanou výstavbu na sousedních pozemcích (stavby budou podle vyjádření odpůrce umístěny v jedné linii). Pozemek byl tedy rozdělen s ohledem na stávající poměry. Protože navrhovatelka byla jedním z vlastníků, kteří v připomínce k návrhu územnímu plánu žádali o možnost stavět na tomto pozemku, nelze ve vstřícném jednání obce v druhém případě pochopitelně spatřovat diskriminaci vůči ní osobně ani jejímu druhému pozemku, tím spíše, že obec zdůvodnila nutnost rozdílného postupu pro oba pozemky. Jde naopak o přesvědčivý signál, že tam, kde obec spatřovala prostor pro kompromis, požadavkům vlastníků, a to včetně navrhovatelky, vyhověla.

[44] Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v rámci územního plánování je pouhý dohlížitel a plní svou přirozenou roli ochránce práv a svobod jednotlivce či politického společenství před excesivním vybočením ze zákonných a ústavních mantinelů. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných správních orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky dané obce. V procesu územní regulace je třeba vyvažovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území, spočívající v rovnovážném vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, jakož i ekonomický rozvoj a soudržnost místní komunity. Jakkoliv územní plán nelze chápat jako zakonzervování dnešních podmínek na věčné časy, je třeba počítat s tím, že územní regulace s sebou nese zásadní důsledky pro život obce a volba zbrklého developerského boomu nebo naopak zpátečnického skanzenu může ovlivnit několik dalších generací obyvatel.

[45] Odpovědný přístup obce Metylovice, který se vyznačoval mnohostrannou kooperací s dotčenými orgány životního prostředí i naslouchánímem *vox populi*, nasvědčuje, že si důležitost územního plánu pro další rozvoj obecního společenství odpůrce uvědomuje. I regulační požadavek nerozšiřovat zástavbu do volné krajiny a naopak směřovat další stavební rozvoj jen do centrální části obce na dosud nezastavěné parcely svědčí o tom, že odpůrce nesleduje krátkodobé cíle jedné politické reprezentace. S ohledem na cenný charakter obce je takový přístup nanejvýš rozumný. Metylovice, historicky kožařská obec, v níž se dochovalo několik původních dřevěných stavení, jsou členem mikroregionu Frýdlantsko – Beskydy a nachází se na úpatí Moravskoslezských Beskyd, pod lesnatým masivem Ondřejníku, s krásným výhledem na okolní hory. Malebná poloha obce na svazích hor předurčuje vesnici pro klidné bydlení a rozvoj cestovního ruchu.

[46] Z kontextu celého složitého procesu územního plánování v obci, pečlivosti při zpracování, dodržení zákonných podmínek, ale i vstřícnosti vůči projevené vůli obyvatel (pro plastický obraz situace soud uvádí, že ze sedmnácti podaných námitek při veřejném zasedání obec vyhověla či částečně vyhověla třinácti námitkám a zapracovala je do územního plánu) nikterak nevyplývá, že by při rozhodování docházelo k diskriminaci či libovůli ze strany odpůrce.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Navrhovatelkou napadená část opatření obecné povahy splňuje i všechny atributy testu proporcionality a vyjadřuje spravedlivou rovnováhu mezi soukromým zájmem navrhovatelky a zájmem veřejným. Soud má tedy za to, že část územního plánu obce Metylovice úspěšně prošla všemi pěti požadavky užívaného algoritmu. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy tedy soud posoudil jako nedůvodný a zamítl jej.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu