

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatele: **Ing. J. N.**, zast. JUDr. E.F., proti odpůrci: **Magistrát města České Budějovice**, se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 1, České Budějovice, zast. Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem se sídlem Dukelská 21, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného ve formě územního rozhodnutí o ochranném pásmu odpůrcem dne 5. 6. 1995, zn. SÚ 6787/94/Ko,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 5. 6. 1995 jako územní rozhodnutí o ochranném pásmu letiště Planá u Českých Budějovic, vymezeném izofonou „A“, **se** v části zasahující pozemky navrhovatele zapsané na LV č. 2775 pro k. ú. České Budějovice 7 u Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, k. p. České Budějovice, **zamítá.**

II. Ve zbytku se návrh **odmítá.**

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen dne 18. 11. 2010. Předmětné opatření obecné povahy bylo vydáno odpůrcem ve formě územního rozhodnutí dne 5. 6. 1995, jímž bylo rozhodnuto, v souladu s tehdy účinným zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dřívější stavební zákon“), o ochranném pásmu

letiště Planá u Českých Budějovic. Ochranné pásmo bylo vymezeno izofonou „A“, jejíž zobrazení je součástí rozhodnutí.

2. Ve vymezeném pásmu byly blíže specifikovány podmínky ochranného pásma, zejména, že v něm nebudou povolovány ani umisťovány novostavby zdravotnických a školských objektů, dále objektů pro hromadnou i individuální rekreaci, objektů pro přechodné ubytování ani pro bydlení trvalé. Toto omezení platí i pro nástavby a přístavby uvedených typů staveb a změny užívání pro tyto účely. Ostatní výše neuvedené stavby lze umístit a povolit za předpokladu, že projektová dokumentace pro správní řízení bude řešit protihluková opatření a při kolaudaci bude doloženo splnění příslušných limitů z hlediska hlukové propustnosti použitých stavebních materiálů. Udržovacích prací a stavebních úprav jakýchkoliv staveb a povolování terénních úprav, prací a zařízení se omezení netýká. Taktéž se tato omezení netýkají nově budované základní technické vybavenosti obcí a staveb, jejichž užívání není z hlediska hluku z provozu letiště zdraví škodlivé. U již povolených staveb nebo u staveb, na které bylo již do dne vydání napadeného rozhodnutí vydáno územní rozhodnutí, se podmínky stanovené v napadeném rozhodnutí vztahují pouze v případě, že jsou mírnější než podmínky dříve platné. V zastavěných částech obce Planá a města České Budějovice jsou hranice ochranného pásma upřesněny a vyznačeny na situacích v podrobnějším měřítku a nahrazují v daných územích základní situaci. V případě nejasností hranic pásma rozhoduje v konkrétních případech stavební úřad po projednání s příslušnou obcí a Ministerstvem obrany a po odsouhlasení Krajskou hygienickou stanicí v Českých Budějovicích. Výjimku z podmínek tohoto rozhodnutí může povolit stavební úřad. Podmínkou udělení výjimky je, mimo ostatních zákonných předpokladů, i jednoznačný písemný souhlas s udělením výjimky od Krajské hygienické stanice v Českých Budějovicích, Ministerstva obrany – VUSS České Budějovice a obce, na jejímž území má být výjimka udělena. Platnost napadeného rozhodnutí nebyla časově omezena. V případě podstatných změn může navrhovatel (Ministerstvo obrany – VUSS České Budějovice) požádat o změnu rozhodnutí. Pokud pomine důvod, pro který je rozhodnutí vydáno, rozhodne stavební úřad o jeho zrušení.

3. Současně bylo vedle pásma ohraničeného izofonou „A“ zpracováno i pásmo ohraničené izofonou „B“, které je odvozeno z leteckého provozu bojových letadel, v němž se při letech proudových bojových letounů vyskytují hladiny zvuku L max. 95 dB (A). Toto pásmo ovšem nebylo zahrnuto do ochranného pásma letiště, ale bylo řešeno samostatným územním rozhodnutím o stavební uzávěře, které je časově omezeno.

4. Navrhovatel v návrhu uvádí, že je vlastníkem pozemků zapsaných na LV č. 2775 pro k. ú. České Budějovice 7 u Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, k. p. České Budějovice. Jeho pozemky přitom opatření obecné povahy zasahuje. Předmětné opatření obecné povahy bylo vydáno jako územní rozhodnutí již dne 5. 6. 1995; tímto rozhodnutím bylo vymezeno ochranné pásmo kolem letiště Planá u Českých Budějovic. Podle čl. II zákona č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a některé další zákony, je v bodu 6 přechodných ustanovení uvedeno, že ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví. Opatření obecné povahy je přitom třeba vnímat v materiálním slova smyslu. Materiální znaky opatření obecné povahy přitom předmětné rozhodnutí splňuje.

5. Navrhovatel poukazuje na test pěti kroků, který Nejvyšší správní soud vymezil pro přezkum opatření obecné povahy; v každém z těchto kroků přitom shledává napadený akt vadným.

6. Pokud jde o pravomoc k vydání opatření obecné povahy, uvádí navrhovatel, že napadený akt byl vydán stavebním úřadem, zatímco podle současné právní úpravy zřizuje ochranná pásma kolem leteckých staveb Úřad pro civilní letectví. Zákonné zmocnění dle § 39 dřívějšího stavebního zákona tak vyhaslo a v současné době nedisponují stavební úřady pravomocí určovat ochranná pásma leteckých staveb.
7. Dále navrhovatel uvádí, že ve světle současné právní úpravy překročil odpůrce svou působnost (druhý krok přezkumného algoritmu). Co se týče působnosti věcné, odpůrce není již oprávněn k vydávání rozhodnutí v oblasti leteckých staveb a jejich ochranných pásem. Vedle toho navrhovatel brojí i proti překročení časové působnosti, neboť platnost opatření obecné povahy (vydaného jako územní rozhodnutí) není časově omezena.

8. Navrhovatel rovněž uvádí, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem (třetí krok). Nemohl se účastnit procesu vydávání předmětného opatření obecné povahy, nemohl vznášet návrhy, námitky a navrhovat důkazy. Nebylo dokonce jednáno ani s dalšími vlastníky dotčených nemovitostí. Proces vydání napadeného aktu nesplňuje ani základní náležitosti pro vydávání opatření obecné povahy dle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

9. Čtvrtým krokem přezkumu je posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem. Zde navrhovatel spatřuje rozpor zejména s § 171 – 174 správního řádu. Opatření obecné povahy představuje 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stávající stavební zákon“), který vyžaduje dosahovat cílů územního plánování při zachování rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy na využití území. Nositelem práv plynoucích z napadeného opatření obecné povahy je Ministerstvo obrany. V současné podobě ale provozuje letiště Planá u Českých Budějovic soukromá obchodní společnost Jihočeské letiště České Budějovice, a. s.

10. Konečně k pátému kroku přezkumného algoritmu, jímž je zohlednění principu proporcionality, navrhovatel namítá, že napadený akt byl vydán v roce 1995 za stavu, kdy bylo letiště Planá u Českých Budějovic využíváno armádou. Dne 11. září 2007 ovšem armáda předala letiště Jihočeskému kraji. Následně došlo k podpisu smlouvy o nájmu, správě a provozování předmětného letiště mezi Jihočeským krajem a společností Jihočeské letiště České Budějovice, a. s. Hlavním důvodem vyhlášení ochranného pásma byla ochrana před hlukem z vojenského provozu letiště; tento důvod ovšem pominul, neboť letiště má být užíváno k účelům civilním. Stávající podoba opatření obecné povahy se tak stalo nevhodnou; mnohem vhodnější by byla jeho změna, která by zmenšila ochranné pásmo. Intenzita hluku se po změně statusu letiště z vojenského na civilní snížila. To potvrdila i některá měření a obdobné je dokonce i stanovisko Krajské hygienické stanice Jihočeského kraje. Důvod pro vydání napadeného aktu tak odpadl, a tedy by měl být použit osmý bod podmínek předmětného územního rozhodnutí, podle něhož při

odpadnutí důvodů, pro které bylo rozhodnutí vydáno, rozhodne stavební úřad o ukončení jeho platnosti.

11. Vydané opatření obecné povahy je také neúměrné sledovanému cíli a neúměrně zasahuje dle navrhovatele do jeho vlastnického práva. Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod umožňuje omezit vlastnické právo jen ve veřejném zájmu; tím ovšem nemůže být provoz vojenského letiště, pokud letiště funguje jako civilní. Podle územního plánu jsou přitom pozemky, které vlastní navrhovatel, určeny pro smíšenou zástavbu. Ochranné pásmo ovšem na straně druhé bytovou výstavbu vylučuje. Tím zřetelně zasahuje do práva navrhovatele s pozemky disponovat dle jeho uvážení, dále dochází k poklesu tržní hodnoty pozemků a navrhovatel je omezen i ve svém právu svobodně podnikat. Navrhovatel získal pozemky v restituci a nyní je výrazně omezen ve svém vlastnickém právu, a to bez náhrady. Navrhovatel poukazuje v této souvislosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 4/2008.

12. Ze shora shrnutých důvodů tedy navrhovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy zrušil.

13. Odpůrce ve svém vyjádření k podanému návrhu uvádí, že stavební úřad nepochybně disponoval pravomocí i působností k vydání napadeného rozhodnutí podle v té době účinných zákonů. V souladu s nimi také probíhal procesní postup ústící ve vydání rozhodnutí. Napadené rozhodnutí není ani v rozporu se zákony účinnými v době jeho vydání. Co se týče principu proporcionality, je argumentace navrhovatele postavena na nepravdivém tvrzení, že důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí je provoz vojenského letiště. Napadené rozhodnutí již totiž počítalo s tím, že provoz letiště přejde v budoucnu pod civilní kontrolu a izofona „A“ je konstruována právě pro civilní provoz. Nedošlo tedy ke změně podmínek, za kterých bylo vydáno napadené rozhodnutí, které je nyní opatřením obecné povahy.

14. V doplnění vyjádření k návrhu odpůrce dodává, že v době vydání napadeného územního rozhodnutí, nebyl navrhovatel vlastníkem žádného z pozemků tímto rozhodnutím dotčených. V tomto ohledu proto navrhovateli chybí aktivní legitimace. V době vydání opatření obecné povahy nadto byly pozemky v dnešním vlastnictví navrhovatele funkčně určeny jako orná půda, tzn., že je nebylo možno zastavět. Teprve po roce 2000 jsou dle územního plánu evidovány jako pozemky zastavitelné. Ke dni vydání opatření obecné povahy nemohlo ovšem dojít k zásahu do vlastnických práv vlastníka pozemků.

15. Navíc odpůrce uvádí, že napadené opatření obecné povahy je nejen v souladu se zákonem, ale také s veřejným zájmem. Ve skutečnosti nesvědčí žádná práva z vydaného aktu ani vlastníkovi pozemků, na nichž je letiště, ani navrhovateli územního rozhodnutí ani provozovateli letiště. Funkcí ochranného pásma je ochrana okolí letiště před negativními účinky hluku. Omezení ve výstavbě se týká jen určitých typů staveb a vyplývá z hygienických předpisů chránících zdraví obyvatel. Ostatní stavby, než vymezené, jsou povoleny při dodržení protihlukových opatření. Společnost Jihočeské letiště, a. s., plní závazek veřejné služby spočívající v zajištění provozu, údržby a správy letiště. Veřejný zájem na provozu civilního letiště plyne také z „Memoranda o spolupráci při rozvoji a

provozu Letiště České Budějovice“ ze dne 15. 12. 2006, letiště je také předmětem stávající „Politiky územního rozvoje České republiky“ z roku 2008 a je dále jednou z priorit „Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje“. Vysoký veřejný zájem na provozu letiště jakožto významného dopravního prvku je zřejmý také z výše prostředků, které jsou do jeho modernizace investovány. V tomto směru poukazuje odpůrce na usnesení zastupitelstva Jihočeského kraje č. 371/2010/ZK-18. Uvedené dokumenty odpůrce přiložil k doplnění vyjádření.

16. Podle odpůrce se navrhovatel snaží toliko o prosazení svých podnikatelských aktivit; přitom brojí proti ochrannému pásmu jako celku s argumentací, že jeho pozemky do něj byly začleněny neoprávněně. Tuto skutečnost se navrhovatel snažil neúspěšně prokázat v řadě správních řízení v dané věci. Již v těchto řízeních předkládal akustickou studii či stanovisko hygienické stanice. Naposled jmenovaný dokument je ovšem založen jen na podkladech dodaných navrhovatelem, zejm. ale byly vydány pro jiné účely a v době, kdy nebyly známy výsledky akustické studie společnosti EKOLA group, spol. s r. o. Zatímco navrhovatel argumentuje touto studií pouze pro první etapu výstavby letiště (roky 2010 – 2015), odpůrce poukazuje na výhled i po roce 2020, který k vyjádření přikládá. Z něj plyne, že dotčené území hlukem zasaženo bude, a to dle tempa rozvoje letiště dokonce i před rokem 2020.

17. Ze všech těchto důvodů odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl, shledá-li, že není dána aktivní legitimace navrhovatele, popř. zamítl v ostatních případech.

18. Při prvním jednání soudu dne 21. 12. 2010 účastníci setrvali na svých písemných podáních. Zmocněnec navrhovatele upřesnil, že požaduje zrušení ochranného pásma jako celku a zdůraznil, že odpůrce překročil svou věcnou i časovou působnost, zkrátil navrhovatelova procesní práva, neboť s ním, stejně jako s ostatními vlastníky, v řízení nejednal a upřednostnil veřejný zájem nad zájmem navrhovatele jako vlastníka pozemků užívat své vlastnictví i svobodně podnikat. Zástupce odpůrce zdůraznil, že navrhovatel v době vydání rozhodnutí nebyl vlastníkem pozemků v ochranném pásmu a že rozsah ochranného pásma již vycházel z předpokládaného provozu civilního letiště. V době rozhodnutí byly pozemky ornou půdou. Územní plán z r. 2000 sice počítá se zastavitelností pozemků, ovšem v mezích omezení vyplývajících z ochranného pásma.

19. Následně navrhovatel zaslal písemnou repliku k vyjádření odpůrce, v níž doplnil, že se stal vlastníkem předmětných pozemků v r. 2004, kdy je zdědil po své matce F. N. Podle dřívějšího stavebního zákona ovšem ani jeho matka nemohla být účastna na řízení. Považuje za nesporné, že rozhodnutí o ochranném pásmu má charakter opatření obecné povahy, a za nepochybné, že jím byla dotčena jeho subjektivní práva. Odpůrce nepředložil žádný hodnověrný argument, který by odůvodňoval absolutní převahu veřejného zájmu nad soukromými zájmy vlastníků. Poukázal na usnesení Rady města České Budějovice z 16. 6. 2010 o nesouhlasu s výstavbou jiných než bytových objektů v dané oblasti, ač požadavek navrhovatele odpovídal územnímu plánu. Navrhovatel nemá žádné námitky proti provozu letiště, ovšem nemůže souhlasit s tím, že bylo odpůrcem označeno za veřejnou službu. Jedná se o ryze komerční provoz soukromé společnosti a z „Akustické studie“ vypracované společností Ekola group, spol. s r. o., v říjnu 2007 je zřejmé, že při

použití správné izofony pro období po r. 2020, by zasáhla pouze malou část ze stávajícího vymezení. Správným a spravedlivým postupem by tak byla změna ochranného pásma, či vydání nového opatření obecné povahy, a to s možností uplatnění námitek všemi účastníky řízení; tomu se však odpůrce brání. Tvrzení odpůrce, že opatření bylo v r. 1995 vydáno pro civilní provoz je nepřezkoumatelné a nesmyslné, neboť tehdy bylo vydáno pro vojenský letecký provoz. To dokonce zakládá jeho vnitřní nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost, pro kterou musí být zrušeno. Tvrzení odpůrce, že mu nikdy nebránil ve využití pozemků je nepravdivé, čehož důkazem je zmíněné usnesení rady. V roce 2007 odpůrce ještě podporoval navrhovatele v záměru doplnění zástavby v daném místě, ovšem později, v důsledku vlivu náměstka primátora a radního Františka Jelena, je mu bráněno v jakékoliv zástavbě pozemků. Podotýká, že jmenovaný je významným stavebním podnikatelem a členem dozorčí rady Jihočeského letiště České Budějovice, a. s., a podílel se na rozhodování o výstavbě plánované navrhovatelem, navzdory střetu zájmů. Navrhovatel z toho dovozuje, že tvrzení o veřejném zájmu v sobě skrývá ochranu ryze komerčních soukromých zájmů. Nakonec navrhovatel odmítá argumentaci odpůrce o významu letiště a o současných územních dokumentech, neboť nic z toho není rozhodné pro posouzení platnosti a účinnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy.

20. Při druhém jednání soudu dne 1. 2. 2011 zmocněnec navrhovatele předložil kopii „Studie využití vojenského letiště České Budějovice i pro civilní letecký provoz“ zpracovanou projektovou kanceláří Aga - letiště, s. r. o., v dubnu 2001, v níž je uvedeno, že s ohledem na novou zákonnou úpravu ochrany před hlukem, bude třeba zpracovat novou hlukovou studii, což je důvod ke změně ochranného hlukového pásma pro výhledový letecký provoz. Dále zdůraznil, že nabytí pozemků v r. 2004 nemá vliv na jeho postavení v řízení a že odpůrce nepředložil žádný relevantní argument odůvodňující prioritu veřejného zájmu. Shrnul předchozí argumentaci se závěrem, že na zrušení opatření obecné povahy trvá. Zástupce odpůrce předložil vyjádření Úřadu pro civilní letectví ze dne 29. 12. 2010, č. j. 00352009-10-110, že Úřad nemá pravomoc rušit či měnit stávající ochranná hluková pásma letišť, může se však jimi zabývat v rámci přijímání opatření obecné povahy o zřízení hlukového pásma. Dále předložil kopii výpisu z jednání zastupitelstva města ze dne 16. 12. 2010, na němž bylo přijato usnesení č. 18/VI/2010, schvalující poskytnutí dotací společnosti Jihočeské letiště České Budějovice, a. s., pro rok 2011. Zdůraznil, že ochranné pásmo bylo zaměřeno na budoucí civilní provoz a vycházelo z akustické studie, přičemž podle poslední studie se stav nijak podstatně nezměnil. Shrnul, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu, nemohl vstoupit do práv předchozí vlastnice, neboť ta v řízení žádná neměla. Pozemky byly a jsou ornou půdou, tudíž nelze hovořit o zkrácení práv omezením možnosti výstavby. Shrnul předchozí argumentaci se závěrem o nedůvodnosti návrhu. K tomu doplnil zmocněnec navrhovatele, že jde o nepravdivé tvrzení, neboť pouze část pozemků je ornou půdou, část pozemků je stavebních; omezení plynoucí z ochranného pásma označil za zásah do navrhovatelových základních lidských práv.

21. Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval aktivní legitimaci navrhovatele. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V daném případě izofona „A“, která vymezuje předmětné ochranné pásmo, zasahuje do několika katastrálních území (České Budějovice 7, Litvínovice, Planá u

Českých Budějovic, Homole, Závraty a Kaliště u Lipí). V katastrálním území České Budějovice 7 leží rozsáhlé nezastavěné pozemky ve vlastnictví navrhovatele, které jsou zároveň situovány uvnitř zóny vymezené izofonou „A“. V předmětném ochranném pásmu jsou majitelé pozemků ve vlastnickém právu k nim napadeným aktem omezeni a tento zásah navrhovatel namítá. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 (v době rozhodování této věci dosud nepublikováno, dostupné na www.nssoud.cz), návrh na zrušení opatření obecné povahy nemůže být odmítnut pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení, přičemž není rozhodné, zda procesní pasivita navrhovatele byla způsobena faktory objektivními či subjektivními. Konkrétně pak byl uznán přípustným návrh osob, které nebyly procesně aktivní v průběhu projednávání opatření obecné povahy v navazujícím rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185 (dostupný na www. nssoud.cz). Toto rozhodnutí se týkalo územního plánu, v němž zákon účast dotčených osob předpokládá. V daném případě však je napadeno opatření, u něhož procesní předpis nepředpokládal v řízení účast jiných osob, než navrhovatele zřízení ochranného pásma. Existence ochranného protihlukového pásma, ač prvotně slouží k ochraně zdraví subjektů v něm žijících, je spojena i se závažnými omezeními. Skutečnost, že navrhovatel nebyl v době vydání opatření obecné povahy vlastníkem dotčených pozemků, a že jeho právní předchůdkyně nebyla v průběhu řízení aktivní, jej tedy nevylučuje z možnosti podat návrh na jeho zrušení, tvrdí-li, že je opatřením dotčen.

22. Toto dotčení však musí být objektivně možné, to znamená, že navrhovatel je nositelem práv, která opatřením obecné povahy mohou být dotčena. Tak tomu je, pokud je vlastníkem nemovitostí, na která se vztahují omezující opatření plynoucí z ochranného pásma. U navrhovatele je tomu tak ve vztahu k nemovitostem, jejichž je vlastníkem, tedy k nemovitostem zapsaným na LV č. 2775 pro k. ú. České Budějovice 7 u Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, k. p. České Budějovice, které tvoří malou část z vymezeného ochranného pásma. V ostatních částech však jeho dotčení nepřichází v úvahu; rovněž není oprávněn domáhat se návrhem ochrany práv jiných osob. Ochranné pásmo sice tvoří jeden celek, ovšem jeho části nejsou na sobě navzájem závislé. Zrušení ochranného pásma na části území by neohrozilo jeho existenci ve zbývající části. Navrhovatel je tedy oprávněn k návrhu pouze ohledně části ochranného pásma, jímž je dotčen. V této části byl také věcně projednán a ve vztahu ke zbývající části byl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnut.

23. Nejvyšší správní soud dále posuzoval, zda akt, který navrhovatel jako opatření obecné povahy označuje, skutečně takovým opatřením je. K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků opatření obecné povahy, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona (blíže viz citované rozhodnutí).

24. Opatření obecné povahy jakožto obecný právní institut je zakotveno v části šesté správního řádu. *Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím* (viz § 171 správního řádu). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, publ. pod č. 1276/2007 Sb. NSS, vyložil spojení „zvláštní zákon ukládá vydat" ryze ve formálním slova smyslu, tedy že zvláštní zákon musí výslovně označit, že vydávaný akt je opatřením obecné povahy. Ústavní soud ovšem nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, dostupném na http://nalus.usoud.cz, zrušil uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu. Po vydání tohoto nálezu se Nejvyšší správní soud v intencích názoru Ústavního soudu ve své rozhodovací činnosti přiklonil k tzv. materiálnímu pojetí opatření obecné povahy (viz namátkou rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, www.nssoud.cz).

25. V předchozím odstavci popsaný vývoj judikatury v otázce opatření obecné povahy je významný i pro nyní projednávanou věc. Spojitost je v tom, že popsaná judikatura se zabývala aktem, který formálně nebyl vydán jako opatření obecné povahy, ale po změně zákona byl jako opatření obecné povahy označen. Podle dřívějšího stavebního zákona byl územní plán formálně vydáván jako obecně závazná vyhláška. Stávající stavební zákon územní plán považuje za opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud nejprve vycházel z toho, že i v případě územních plánů vydaných podle dřívějšího stavebního zákona lze rozhodovat podle § 101a a násl. s. ř. s. (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). Následně však rozšířený senát vyšel již pouze z formálního pojetí opatření obecné povahy, a proto dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud nemůže o územních plánech dle dřívějšího stavebního zákona rozhodovat (rozhodnutí ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44). Toto rozhodnutí bylo ovšem zrušeno nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, které dospělo k závěru, že Nejvyšší správní soud může přezkoumávat i takové územní plány, které byly vydány formálně nikoliv jako opatření obecné povahy.

26. Situace je v nynějším případě obdobná. Ochranné pásmo kolem letiště bylo vydáno ve formě územního rozhodnutí dle dřívějšího stavebního zákona již 5. 6. 1995. S účinností zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o civilním letectví"), jsou ochranná pásma kolem letišť a leteckých staveb komplexně upravena v § 37 a násl. tohoto zákona. Původně podle odstavce 1 tohoto ustanovení ochranná pásma vznikala dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí. S účinností od 1. 1. 2010 ovšem ochranné pásmo kolem leteckých staveb zřizuje Úřad pro civilní letectví opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Opatřením obecné povahy podle věty druhé Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb. Je pravdou, že územní rozhodnutí bylo v daném případě vydáno před účinností uvedeného zákona o civilním letectví, za účinnosti zákona č. 47/1956 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, byť nebylo vydáno podle něho, ale podle dřívějšího stavebního zákona. Naskýtá se tak otázka, zda se novela označující dosavadní rozhodnutí o ochranných pásmech za opatření obecné povahy na takové rozhodnutí rovněž vztahuje. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že článek II bod 6 z. č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997

Sb., o civilním letectví, který zní: „*Ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“ *(...),* je třeba vztáhnout i na ochranné pásmo vydané jako územní rozhodnutí v r. 1995. To lze dovodit jednak přímo ze znění citovaného ustanovení, jednak z logiky, podle níž i ochranná pásma letišť zřízená podle dřívějšího stavebního zákona mají obdobnou povahu, cíl i dopad na vlastníky pozemků. Mimo to rozhodnutí o ochranném pásmu naplňuje i obecné znaky opatření obecné povahy, stejně tak jako jím je i po materiální stránce.

27. Veškerá ochranná pásma kolem leteckých staveb jsou tedy nyní opatřeními obecné povahy. S ohledem na shora shrnutý judikaturní vývoj je ovšem nezbytné v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. přezkoumat jako opatření obecné povahy i ochranná pásma letišť zřízená ve formě územních rozhodnutí. Jakkoliv je co do náležitostí vymezení ochranného pásma kolem letecké stavby stávající úprava poměrně značně odlišná od té předchozí, nemá tato skutečnost na shora uvedený závěr vliv, neboť rozhodující je materiální povaha napadeného aktu. Tou se zdejší soud obsáhle zabýval v již uváděném rozhodnutí sp. zn. 1 Ao 1/2005. Zde je uvedeno, že opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje co do předmětu protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Typickým příkladem zde může být dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě.

28. Co do vymezení okruhu adresátů se naopak opatření obecné povahy s právní normou shoduje. Obecnost co do subjektů přitom nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Např. shora zmíněné dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám.

29. Aplikací shora uvedeného na nyní projednávaný případ zdejší soud zjistil, že okruh adresátů napadeného aktu je určen obecně. Uvedené územní rozhodnutí nehovoří o okruhu konkrétních účastníků řízení, jichž by se vyhlášení ochranného pásma dotklo (přímo *ex lege* plyne, že účastníkem územního řízení o ochranném pásmu je pouze navrhovatel - § 34 odst. 1 dřívějšího stavebního zákona). Plynou z něj sice práva a povinnosti (omezení) osobám, které uvnitř ochranného pásma vlastní nemovitosti, nicméně tyto osoby nejsou označeny konkrétně či jmenovitě – uvedená omezení se budou vztahovat i na celou množinu vlastníků takových nemovitostí, ačkoliv konkrétní vlastníci se mohou v čase měnit (z jakéhokoliv právního titulu). Naopak předmět napadeného aktu je zcela konkrétní – je řešena konkrétní situace a ochranné pásmo je vymezeno konkrétním způsobem – pozemky ležícími uvnitř zóny vymezené izofonou „A“, která je zakreslena do mapy, jež je součástí rozhodnutí. Po materiální stránce tak nejde v dané věci o rozhodnutí,

ač je tak nazváno, nýbrž o opatření obecné povahy. Zdejšímu soudu tedy nic nebrání k tomu, aby je posoudil dle § 101a a násl. s. ř. s.

30. Po vyřešení otázky aktivní legitimace navrhovatele a charakteru napadeného rozhodnutí, přistoupil soud k posouzení zákonnosti opatření. Přitom postupoval v mezích navrhovatelových námitek, tedy v mezích tzv. algoritmů, plynoucích z dosavadní judikatury tohoto soudu.

31. Podle § 101d s. ř. s. platí, že soud při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své pravomoci a působnosti a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

32. Prvním posuzovaným krokem je přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Navrhovatel argumentuje, že pravomoc vyhlašovat ochranná pásma kolem leteckých staveb přešla na Úřad pro civilní letectví. V tomto ohledu má sice navrhovatel pravdu, ale ne již v tom, že tato skutečnost *per se* způsobuje nedostatek pravomoci zpětně. Pravomoc orgánu vydat opatření obecné povahy je totiž třeba posuzovat ve vztahu k okamžiku, kdy bylo vydáno. V daném případě bylo vydáno jako územní rozhodnutí (institut opatření obecné povahy v té době v českém právním řádu vůbec neexistoval) dne 5. 6. 1995. Závěr navrhovatele je tedy nedůvodný, neboť jeho akceptace by znamenala nepřípustnou retroaktivitu – nelze zpětně posuzovat tehdejší pravomoc dle stávajícího zákona. K retroaktivitě a její zásadní nepřípustnosti při aplikaci práva se vyjádřil obsáhle i Ústavní soud (viz nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publ. pod č. 318/2009 Sb.).

33. Obdobné platí také pro přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý). Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

34. Nejvyšší správní soud tak posuzoval, zda stavební úřad (odpůrce) byl orgánem věcně příslušným k vydání takového rozhodnutí. V daném případě se jednalo o rozhodnutí o ochranném pásmu ve smyslu § 32 písm. d) a bylo odpůrcem vydáno podle § 39 dřívějšího stavebního zákona. V době, kdy bylo rozhodnutí vydáno, tehdy platný zákon č. 47/1956 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, v § 24 odst. 1 předpokládal k zajištění bezpečnosti leteckého provozu na civilních letištích vytváření ochranných pásem. O jejich zřízení podle odst. 2 téhož ustanovení, rozhodovala Státní letecká inspekce v dohodě se

stavebním úřadem příslušným k vydání územního rozhodnutí. Ochranné pásmo podle tohoto ustanovení se však týkalo pouze civilních letišť a jeho účelem bylo zajištění bezpečnosti provozu letiště – v odst. 2 cit. ustanovení je dále uvedeno, že se „v *rozhodnutí zakáže nebo omezí zřizovat určité stavby nebo zařízení, umisťovat světla, vysazovat porosty nebo ponechávat je růst nad stanovenou míru a vykonávat činnosti, které ohrožují bezpečnost leteckého provozu.*“ Účelem zřízení ochranného pásma podle tohoto zákona tedy byla ochrana provozu letiště vytvořením vhodných podmínek v jeho okolí a nikoliv ochrana tohoto okolí před účinky provozu letiště. Stejně tak i zákon č. 20/1966 Sb., o péči ozdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, v § 4 předpokládal pouze vydávání závazných stanovisek hygienika územním orgánům a nesvěřoval mu rozhodování o ochranných pásmech omezujících účinky hluku. V § 33 odst. 1 dřívějšího stavebního zákona bylo stanoveno, že k územnímu řízení je příslušný stavební úřad s výjimkou uvedenou v jeho odst. 2, která se týkala vydávání rozhodnutí o ochranném pásmu, k nimž byl podle zvláštních předpisů příslušný jiný orgán státní správy. Tím, s ohledem na tehdejší právní úpravu, nebyla ani Státní letecká inspekce, ani hygienik. Soud dále vážil, zda rozhodnutí nespadalo do působnosti speciálního stavebního úřadu na základě § 120 a § 121 dřívějšího stavebního zákona, jímž by mohl být speciální úřad pro stavby letecké či pro stavby vojenské. Obě citovaná ustanovení však obsahovala výluku pro územní rozhodování. Z uvedeného lze dospět k závěru, že stavební úřad byl oprávněn k územnímu řízení a k vydání předmětného územního rozhodnutí o ochranném pásmu. Otázky působnosti musejí být zkoumány ve vztahu k období, kdy bylo napadené územní rozhodnutí vydáno, a tedy platí obdobně shora uvedené.

35. Vedle toho navrhovatel uvádí, že byla překročena působnost časová. Správnímu orgánu ovšem nebylo v daném případě nikterak stanoveno období, v němž může svoji pravomoc vykonávat, a tedy ani tato námitka není důvodná.

36. Třetím krokem je přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy). Také v tomto případě se na proces vedoucí k vydání napadeného aktu vztahují pravidla účinná v době, kdy byl vydáván, tj. konkrétně dřívější stavební zákon. Nelze zpětně namítat, že územní rozhodnutí mělo být vydáno způsobem, který se stal účinným o více než deset let později.

37. Čtvrtým krokem (prvním, který je materiální povahy) je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. Navrhovatel v logice své argumentace namítl rozpor s § 171 – 174 správního řádu. Krom toho, že lze zopakovat výše uvedené o zákazu retroaktivity, tak je nezbytné zdůraznit, že v rámci čtvrtého kroku se zjišťuje jen to, zda je či není dán rozpor s hmotným právem. Navrhovatel ale v návrhu poukazuje na ustanovení procesního charakteru. Dále namítá ve vztahu k tomuto kroku algoritmu rozpor s ustanovením § 18 odst. 1 a 2 stávajícího stavebního řádu. Toto ustanovení se ale týká cílů územního plánování, o které se v daném případě nejedná. Stejně tak při rozhodování nebylo a nemohlo být postupováno podle tohoto zákona. Rozhodná není ani námitka, že oprávněným z rozhodnutí bylo tehdy Ministerstvo obrany, kdežto dnes je jím soukromá společnost; je třeba stále mít na paměti, že ochranné pásmo nebylo

zřízeno ku prospěchu letiště, ať už jej provozuje kdokoliv, ale k ochraně jeho okolí před účinky hlučnosti jeho provozu. Tato námitka stěžovatele, ač podřazena čtvrtému kroku ovšem náleží spíše do hodnocení v rámci kroku pátého.

38. Pokud v replice k vyjádření odpůrce namítl, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nesrozumitelné proto, že se vztahuje na civilní provoz, ač tehdy byl na letišti provoz vojenský, nelze mu přisvědčit. Ze spisu je zřejmé, že letiště v té době (a zčásti i později) sloužilo vojenskému provozu, ovšem v rozhodnutí je výslovně zmíněno, že ochranné pásmo vymezené izofonou „A“ se vztahuje k plánovanému civilnímu provozu. Ochranné pásmo vztahující se k vojenskému provozu bylo vymezeno izofonou „B“ a bylo o něm rozhodnuto samostatně.

39. Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje zdejší soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

40. V několika svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud vymezil doktrínu minimalizace zásahů do územních plánů, pokud jde o poslední krok načrtnutého algoritmu (test proporcionality). Již z rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS, plyne, že 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 při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší ovšem Nejvyššímu správnímu soudu jakožto orgánu moci soudní věcně zasahovat. Obdobné uvedl Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS.

41. Zdrženlivost stran pátého kroku nastíněného testu vyplývá konečně i z již citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Dle tohoto usnesení je podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., 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). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může opatřením obecné povahy (v posuzovaném případě územním plánem) 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 ten je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném opatření obecné povahy dodržení těchto zásad, není důvodem k jeho zrušení ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru.

42. To vše jsou obecná hlediska, podle nichž je postupováno při hodnocení proporcionality zásahu, přičemž hodnoceným opatřením obecné povahy byl zpravidla územní plán. V daném případě však do tohoto hodnocení zasahují určitá specifika. Při posuzování důvodnosti návrhu je třeba nejprve vyhodnotit skutečnost, že navrhovatel nebyl v době vydání opatření obecné povahy vlastníkem dotčených pozemků. Jak již bylo uvedeno, z hlediska procesní legitimace tato skutečnost nemá význam. Z hlediska věcné legitimace (důvodnosti návrhu) je třeba vážit, že navrhovatel nabytím pozemků vstoupil do právního stavu, vzniklého již za jeho právního předchůdce. Ovšem ani ten neměl možnost do řízení o vydání územního rozhodnutí nijak zasáhnout, neboť ze zákona neměl postavení účastníka řízení a zákon ani neumožňoval v něm jakkoliv uplatnit případné námitky. Přitom se jednalo o rozhodnutí zasahující do práv osob ve vymezeném území žijících, kde by možnost vznesení námitek a jejich vyhodnocení bylo zcela namístě. Nejvyšší správní soud tedy nedostatek aktivity v řízení nepřičítal navrhovateli k tíži.

43. Dalším výrazným specifikem posuzované věci je skutečnost, že se jedná o opatření obecné povahy vydané v r. 1995. Soudní řád správní neomezuje možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádnou lhůtou. Soud si je vědom návrhu jiného senátu tohoto soudu podaného Ústavnímu soudu; ten ovšem zatím nerozhodl tom, zda absence této lhůty je protiústavní. I kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh by měl být omezen lhůtou, bylo by k tomu třeba nové právní úpravy; tento závěr by tedy nemohl zpětně dopadat na již podané návrhy. Plynutí času ovšem hraje významnou roli, neboť postupem času jsou poměry upravené opatřením obecné povahy obvykle stabilizovány a zrušení opatření, které zasahuje do práv jednoho z dotčených subjektů, může být na druhé straně neúnosným zásahem vůči jiným subjektům. V případě ochranného pásma, jehož smyslem a cílem je ochrana okolí letiště před hlukem z jeho provozu, tak tomu ovšem není. Ochranné pásmo prakticky zamezilo výstavbě určitého druhu a jeho případné zrušení by neomezilo ani provoz letiště ani ostatní dotčené osoby. Jestliže tedy obvykle značný časový odstup od vydání opatření obecné povahy oslabuje možnost úspěšnosti návrhu, v tomto případě tomu tak není. Na druhé straně to znamená, že nelze odhlížet od současného stavu. Soud by jistě nemohl ponechat bez povšimnutí, pokud by např. opatřením obecné povahy bylo vymezeno ochranné pásmo kolem letiště a toto letiště by již neexistovalo; stejně tak by musel přihlédnout k tomu, že ochranné pásmo je zřízeno ve vztahu k provozu, jehož intenzita je trvale výrazně nižší a opatření tak poskytuje jednak nadbytečnou ochranu a jednak nadbytečně zatěžuje.

44. Navrhovatel označil opatření za neproporcionální zejména proto, že bylo vydáno za situace, kdy letiště Planá u Českých Budějovic bylo využíváno armádou, ovšem v současné době slouží civilním účelům. Změna v užívání letiště podle jeho názoru nevyžaduje tak

rozsáhlé ochranné pásmo a právě v tom spatřuje zásah do svého vlastnického práva. V tom mu ovšem nelze přisvědčit. V důvodech územního rozhodnutí je totiž výslovně uvedeno, že *„Tento návrh vychází ze současného stavu letiště tzn. že na letišti je pouze opravárenská základna letadel MO ČR a připravuje se výběrové řízení na provozovatele civilního letiště. Izofona „A“, na kterou je vyhlášeno toto ochranné pásmo je odvozena z předpokládaných podmínek budoucího civilního provozu letiště. (...) V rámci předloženého návrhu je zpracováno i pásmo ohraničené izofonou „B“, které je odvozeno z leteckého provozu bojových letadel, v němž se při letech proudových bojových letounů vyskytují hladiny zvuku L max 95 dB(A). Po dohodě zúčastněných stran není toto pásmo zahrnuto do ochranného pásma letiště, ale bude řešeno samostatným územním rozhodnutím o stavební uzávěře.“*

45. Z toho plyne, že ochranné pásmo vymezené izofonou „A“ vycházelo ze záměru změny užívání letiště k civilnímu provozu. Tehdejší částečné užívání letiště k vojenským účelům bylo předmětem ochrany v pásmu vymezeném izofonou „B“; toto ochranné pásmo ovšem není předmětem přezkumu soudu v tomto řízení. Vymezení okruhu izofony „A“ přitom vycházelo z hlukové studie i závazného stanoviska hygienika. Podklady předložené účastníky v soudním řízení nejsou důkazem, že stávající či plánovaný provoz letiště je natolik odlišný od předpokládaného stavu v době vydání opatření obecné povahy, že by zde byl dán zřejmý nepoměr mezi vlivem provozu letiště a rozsahem chráněného území. Z ničeho tedy neplyne, že ochranné pásmo přesahuje hranici nezbytné ochrany zdraví před účinky hluku. Přitom je třeba vycházet z dlouhodobého výhledu provozu letiště, neboť omezení spočívá zejména ve vyloučení staveb pro bydlení, u nichž lze předpokládat trvalé umístění.

46. Navrhovateli nelze přisvědčit ani v názoru na disproporci mezi ochranou veřejného zájmu a zájmu navrhovatele. Je třeba zdůraznit, že smyslem a účelem zřízení ochranného pásma byla ochrana okolí letiště před hlukem z jeho provozu; nejednalo se o ochranné pásmo zajišťující řádný provoz letiště např. omezením výškových staveb v jeho okolí. Tato ochrana míří na subjekty zde existující, včetně navrhovatele. Omezení s ochranným pásmem spojené je logicky vyváženo zájmem na ochraně zdraví. Nelze skutečně dospět k závěru, že zájem navrhovatele na využití jeho vlastnictví podle jeho úvahy převažuje nad zájmem na ochraně zdraví obyvatel. Soud tedy nevážil proti zájmu na ochraně vlastnictví navrhovatele zájem na ochraně soukromého podnikání provozovatele letiště, ale veřejný zájem na ochraně obyvatel před účinky hluku. Dospěl k závěru, že převažujícím je zájem na ochraně zdraví obyvatel. Na tom nemůže nic změnit ani to, že si navrhovatel zřejmě nepřeje být takto chráněn. Poukazuje-li na nemožnost využít pozemky k výstavbě, pak výstavba může probíhat jen v limitech daných ochranným pásmem a jeho účinky se tak vztahují i na případné budoucí uživatele staveb. Argument o bránění záměru zastavění pozemků stavbami, které lze do ochranného pásma umístit, nemůže mít při tomto posouzení význam - předmětem řízení není povolení těchto staveb.

47. Stejně tak soud nemohl přisvědčit námitce neústavnosti zásahu do práv navrhovatele, neboť z ochranného pásma pro něho vyplývají omezení, která nejsou nijak kompenzována. K tomu navrhovatel poukázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. Názor tam zaujatý byl ovšem překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, podle něhož *„(z)a 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. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny)."

48. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou ani námitku porušení principů proporcionality.

49. S ohledem na skutečnosti výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného ve formě územního rozhodnutí o ochranném pásmu odpůrcem dne 5. 6. 1995, v části, v níž byl jeho přezkum přípustný, není důvodný, a proto mu nezbylo, než jej rozsudkem zamítnout (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

50. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, jak plyne v tomto typu řízení *ex lege* bez ohledu na výsledek (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. února 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu