

Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality

Jana Janderová

Adresa autora: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Česká republika

ABSTRACT IN ORIGINAL LANGUAGE

Cílem příspěvku je analyzovat uplatnění principu proporcionality a jeho dodržování u opatření obecné povahy. Zkoumána je zejména relevantní judikatura správních soudů týkající se územních plánů a námitek stěžovatelů, kteří argumentují nepřiměřeností zásahů do jejich subjektivních práv. Výsledky analýzy jsou syntetizovány, přičemž příspěvek sumari-
zuje nejčastější příčiny porušení zásady přiměřenosti způsobující neplatnost opatření obecné povahy.

KEYWORDS IN ORIGINAL LANGUAGE

Zásada proporcionality; Opatření obecné povahy; Územní plán; Vlastnické právo

ABSTRACT

The paper analyzes application of the principle of proportionality with generally binding measures and their compliance with this principle. Relevant case law of administrative courts is studied, especially cases dealing with zoning plans and objections of complainants who argue that the encroach upon their individual rights is disproportionate. Results of the analysis are synthesized; the paper summarizes the most common causes of violation of the principle of proportionality which renders generally binding measures invalid.

KEYWORDS

Principle of proportionality; Generally binding measures; Zoning plan; Property rights;

1 Úvod

Princip proporcionality coby poměrování dvou základních lidských práv vychází z německé právní kultury. Postupem času se o něj začala opírat řada kontinentálních ústavních soudů a rovněž Evropský soud pro lidská práva. Stal se taktéž jedním ze základních principů správního práva. Jako takový má sloužit především k řešení konfliktů protichůdných zájmů veřejných na straně jedné a soukromých na straně druhé. Přitom soukromý zájem může mít i povahu základního lidského práva, do kterého má být správní činností zasaženo.

Tento příspěvek analyzuje užití principu proporcionality při posuzování zákonnosti vydaných opatření obecné povahy. Opatřeními obecné povahy, která v poměrech České republiky nejčastěji podléhají přezkumu správních soudů, jsou územní plány a případně též další územně-plánovací dokumentace. U nich se proporcionalita projevuje zejména v nastavení

spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem na využití území obce (či vyššího územního celku) a právem vlastnit majetek.

Při vydávání územních plánů a jejich změn je třeba postupovat v souladu s principem proporcionality tak, aby byly přijímány jen takové změny využití území, které, mají-li zasáhnout do vlastnických práv, jsou nezbytné a potřebné a jejich dopad nepřekročil přiměřenou míru. Kontrolu dodržení principu proporcionality zajišťují především správní soudy. Zásadní roli hrají konkrétní skutkové okolnosti situace, ve které dochází ke střetu veřejného zájmu s vlastnickým právem. Co může být obecně vnímáno jako přiměřené v jednom případě, nemusí být shodně posuzováno v případě jiném. Proto se tento příspěvek obšírněji zabývá rozbořem dvou kauz, na nichž demonstuje, které zásahy jsou dle rozhodovací praxe ještě přiměřené, a které již nikoliv.

Příspěvek analyzuje jak relevantní judikaturu českých správních soudů, tak Evropského soudu pro lidská práva. Cílem je komparovat přístup český s přístupem evropským, zobecnit kazuistickou judikaturu a vyvodit závěry o tom, kde je „hledaná míra“, tedy jaké zásahy územních plánů do vlastnického práva jsou přijatelné, a jaké naopak způsobují neplatnost příslušné změny územního plánu.

2 Princip proporcionality obecně a jeho specifika v oblasti správního práva

2.1 Hledání míry věci

Proporcionalita souvisí s ideou právního státu. Je právním nástrojem, pomocí něhož má být vláda donucována k dodržování práva obsaženého v zákonech. Zásahy státu by měly být minimální a nastupovat by měly jen tehdy, jsou-li nezbytné ve veřejném zájmu. Závažnost veřejného zájmu by měla být poměřována se zájmem, do kterého je zasahováno. Hledá se tedy jakási rozumná míra, přijatelný kompromis. Posuzuje se míra omezení ve vztahu k účelu omezení.¹

S testem proporcionality se v oblasti správního práva můžeme setkat ve třech skupinách případů. Zjišťování proporcionality územních plánů spadá do kategorie poměřování veřejného zájmu na straně jedné a základního lidského práva (v našem případě práva vlastnit majetek) na straně druhé.² Z toho, že určitému soukromému zájmu je přiznána povaha základního práva, vyplývá, že zásahy do něj by měly být z povahy věci minimální, dovolené pouze ve výjimečných případech a co možná nejmírnější. Společnost je všeobecně srozuměna s tím, že ani základní práva nejsou absolutní či bezbřehá a mají své hranice. Přesto by jakýkoliv zásah měl být zdůvodnitelný okolnostmi případu a zároveň by měl právo omezovat co nejméně. Tímto směrem se orientuje úvaha při posuzování proporcionality. Hodnota, respektive váha, jednoho z poměřovaných zájmů, tedy lidského práva, je známa. Zbývá tedy zjistit váhu zájmu veřejného, tuto poměřit s váhou lidského práva a posoudit nezbytnost příslušného zásahu.

Ve správním řádu je zásada proporcionality zakotvena v ustanovení § 2 odst. 3, kde je výslovně uvedeno, že správní orgán může zasahovat pouze v nezbytném rozsahu. Společně s ostatními zásadami se vztahuje na výkon veškeré správní činnosti, tedy i na vydávání opatření obecné povahy.

¹ K vývoji vnímání principu proporcionality blíže viz Holländer, P.: Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. Právník, 3/2016. Str. 266-269.

² Druhým případem je posuzování, zda uložená sankce je přiměřená spáchanému správnímu deliktu. Konečně pak třetím a nejsložitějším na posouzení je test proporcionality správního uvážení. U správního uvážení musí být zjišťována váha obou proti sobě stojících zájmů a zároveň soudy musí být zdrženlivější, respektovat, že správa musí mít prostor, do kterého soudy nezasahují, a coby porušení principu proporcionality sankcionovat jen excesy.

2.2 Proporcionalita a její složky

Test proporcionality zahrnuje tři základní kritéria poměrování dvou zájmů. Jsou to kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměrování závažnosti dvou protichůdných zájmů.³

Kritérium vhodnosti odpovídá na otázku, zda institut omezující určité základní právo (či jiný zájem), umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. Tedy, zda opatřením sledovaný veřejný zájem vůbec dosažen být může. Kritérium potřebnosti spočívá v porovnávání užitého prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se tohoto základního práva. Bylo-li možné užít jiný (mírnější) prostředek, nebude toto kritérium splněno. A konečně poměrování závažnosti obou soupeřících zájmů či základních práv na pomyslných miskách vah je chápáno jako přiměřenost v užším slova smyslu.

Nyní přejděme k tomu, jak je princip proporcionality uplatňován konkrétně v územním plánování. Nejprve v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a následně pak i v rozhodovací praxi českých soudů.

3 Proporcionalita v pojetí Evropského soudu pro lidská práva

Na evropské úrovni chrání před zásahy do vlastnického práva Článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále též jen „Úmluva“).⁴ Judikáty Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) podstatně ovlivňují pohled na zásahy do vlastnického práva na celoevropské úrovni. Soud nezakazuje státům zasahovat do vlastnického práva, vyžaduje jen, aby opatření, v jehož důsledku k zásahu dochází, obstálo při poměrování zájmů veřejných a zájmu individuálního. Státu je ponechán poměrně široký prostor pro zvážení.

ESLP pro jím posuzované zásahy užívá následující pětistupňový test, v rámci nějž proporcionalitu testuje v posledním kroku:

1. Jde o vlastnictví ve smyslu článku 1 Dodatkového protokolu č. 1?
2. Jde o zásah do pokojného užívání majetku?
3. Jde o zásah na zákonném podkladě?
4. Sledoval zásah veřejný zájem?
5. Jednalo se o spravedlivou rovnováhu mezi sledovaným veřejným zájmem a zásahem do zaručeného práva? V tomto kroku se sleduje zejména proporcionalita zásahu.

³ Tyto tři složky proporcionality ostatně rozeznává ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud. Z rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 vyplývá, že soud vnímá proporcionalitu jak v jejím užším, tak v jejím širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu je obecná přiměřenost právní regulace. Soud se proto v rámci přezkumu „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).“ V projednávaném případě soud posuzoval proporcionalitu nikoliv u územního plánu, ale u jiného opatření obecné povahy, konkrétně opatření obecné povahy, kterým byly stanoveny technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel.

⁴Dle čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy platí, že: „(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 pokut.“

Podívejme se blíže na jednotlivé kroky testu. V prvním z nich ESLP posuzuje, zda zájem, jenž byl dle stěžovatele zasažen, lze klasifikovat jako vlastnické právo. Aby byl zajištěn jednotný přístup ke všem členským zemím Rady Evropy a shodná úroveň ochrany bez ohledu na národní pojetí vlastnického práva, vykládá ESLP obsah pojmu právo pokojně užívat majetek, autonomně. Toto právo dle soudu zahrnuje například i smluvní práva, obchodní podíly, patenty, licence k rybolovu a územní rozhodnutí. Přitom obrysy vlastnického práva nejsou striktně stanoveny, což umožňuje soudu flexibilně tento právní institut rozšířit podle aktuálních potřeb odpovídajících vývoji společenských vztahů.⁵ Stěžovatel musí nicméně vždy prokázat, že jím sledovaný zájem (ohledně kterého hledá ochranu svědčící vlastnickému právu) má ekonomickou hodnotu. Podstatné je, že soud neposkytuje ochranu pouhým budoucím očekáváním, protože postrádají nezbytnou míru konkrétnosti. Ochranu jim přiznává pouze za situace, kdy mají dostatečný právní základ v národních předpisech. Dle ESLP legitimní očekávání, jež jsou hodná ochrany, musí být konkrétnější než pouhá naděje či vyhlídka.

Ohledně zásahů do vlastnického práva ESLP dovedl, že mohou dosahovat jedné ze tří úrovní, spočívající v odnětí vlastnictví, kontrole způsobu užívání majetku, anebo v jiných formách zásahů. Je tomu tak, protože citované ustanovení článku 1 obsahuje tři pravidla, která jsou dle soudu vzájemně provázaná. Jimi jsou ochrana pokojného užívání majetku (odst. 1 věta 1), ochrana před zbačením majetku (odst. 1 věta 2) a možnost státu upravit užívání majetku (odst. 2). Přitom: „druhé a třetí pravidlo se týkají zvláštních případů zásahu do pokojného užívání majetku, a musí být tudíž vykládány ve světle obecného principu vyjádřeném prvním pravidlem.“⁶ Navíc z obecného pravidla zakotveného v první větě čl. 1 odst. 1 plyne nutnost zvážit: „zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce [...] Hledání této rovnováhy je vlastní celé Úmluvě a odráží ji i struktura článku 1.“⁷

Zákonný základ je dán, jsou-li zásahy předvídané právními normami, které jsou dostatečně jasné, určité a srozumitelné a zároveň dostupné a předvídatelné. Přitom ESLP vykládá široce prameny práva, ve kterých se tyto normy mohou nacházet. Nemusí to být jen zákony, ale mohou to být i sekundární předpisy a dokonce zavedená praxe.

U toho, co může být považováno za veřejný zájem, ponechává poměrně široký prostor státům pro realizaci jimi zavedených sociálních a ekonomických pravidel.

Test proporcionality zásahu je považován za nejdůležitější z pěti kroků. Soud výslovně hovoří o hledání spravedlivé rovnováhy a zvažuje, zda v důsledku státního zásahu nemusel jednotlivec snášet nadměrné břímě. Posuzuje se, zda v případě odnětí práva byla poskytnuta kompenzace, která však nemusí dosahovat plné hodnoty majetku. U „pouhého“ omezení majetkových práv poskytnuta být nemusí. Dále se posuzuje dostatečnost procesních záruk v širokém slova smyslu. Soud přihlíží k tomu, zda rozhodnutí nebyla nepředvídatelná či svévolná. ESLP dovozuje, že státy mají pozitivní povinnost konat v souladu se zásadou dobré správy.⁸ Shledá-li její porušení, zásah není přiměřený. Nepřiměřený tak je například často zásah, u kterého by bylo spravedlivé požadovat jeho snášení, bylo-li by omezeno na rozumně dlouhou dobu. Považuje-li však ESLP jeho trvání za nepřiměřeně dlouhé, stává se i

⁵ Viz Escarcena, S. L.: Interferences with Property under European Human Rights Law. In: Florida Journal of International Law. Vol. 24, Issue 3, Dec. 2012. University of Florida. str. 518.

⁶ Rozsudek pléna ESLP z 21. 2. 1986 ve věci James a další proti Spojenému království, č. stížnosti 8793/79, odst. 37

⁷ Rozsudek pléna ESLP z 23. 9. 1982 ve věci Sporrang a Lönnroth proti Švédsku, č. stížnosti 7151/75 a 7152/75, odst. 69.

⁸ K tomu viz např. rozsudek ESLP ve věci Moskal proti Polsku, stížnost č. 10373/05 (2009), odst. 72: „... v kontextu vlastnických práv musí být zvláštní význam přiznán zásadě řádné správy. Je žádoucí, aby veřejné orgány jednaly s maximální pečlivostí, a to zejména při řešení záležitostí zásadního významu pro jednotlivce, jako například sociálních dávek a jiných vlastnických práv. V projednávaném případě se Soud domnívá, že ... úřady nerozhodly v přiměřeně lhůtě a vhodným a konzistentním způsobem.“

takovýto relativně „snesitelný“ zásah nepřiměřeným, a tedy zásahem, který porušuje vlastnické právo. Dále pak i zásahy, které nejsou „konzistentní“ jak bude ukázáno na konkrétní kauze níže.

V oblasti územního plánování test proporcionality ESLP aplikoval v řadě kauz. Například v rozsudku ESLP ve věci *Pine Valley Developments Ltd. a další proti Irsku* ze dne 29. listopadu 1991, se zabýval rozhodnutím o neplatnosti ultra vires vydaného územního rozhodnutí⁹, které bylo dlouhodobě zapsáno do veřejného rejstříku ve prospěch společnosti obchodně se zabývající nákupem nemovitostí za účelem jejich zástavby nebo rekonstrukce. ESLP neshledal zásah do majetku nepřiměřeným, a z tohoto důvodu rozporným s čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy. Přestože bylo prokázáno, že stěžovatelé legitimně očekávali, že budou moci na pozemcích stavět, ESLP zásah nepovažoval za nepřiměřený, neboť snížení hodnoty pozemků posoudil jako obchodní riziko, které museli stěžovatelé nést.¹⁰ Soud nicméně shledal, že stěžovatelé byli diskriminováni, když obdobná územní rozhodnutí byla ratihabována, avšak dotčené územní rozhodnutí vydané ve prospěch stěžovatelů nebylo.

Ploeger a Groetelaers¹¹ tvrdí, že z kazuistické judikatury ESLP týkající se zásahů do vlastnického práva způsobených územními plány, lze zobecnit závěry, že podstatné jsou právě procesní záruky. Nástroje územního plánování nesmí být užity svévolně a nepředvídatelně. ESLP při vážení proporcionality zásahu rovněž zvažuje faktor nejistoty, ať už vycházející ze zákonů nebo vyplývající ze správní praxe.

4 Územní plány coby příklad opatření obecné povahy a jejich přezkum správními soudy

Územní plány se v České republice vydávají formou opatření obecné povahy. Jsou abstraktně-konkrétním správním aktem s konkrétně určeným předmětem, jímž je úprava možných způsobů využití daného území, a obecně vymezeným okruhem adresátů, kterými jsou osoby s vlastnickým a jinými právy k nemovitostem v daném území. Proces jejich vydávání je podrobně upraven stavebním zákonem, coby zvláštní právní úpravu, která obsahuje značně specifický proces vydávání opatření obecné povahy v porovnání s obecnou úpravou ve správním řádu. Subsidiárně se však postupuje podle obecné úpravy obsažené v šesté části správního řádu.¹²

Pro potřeby tohoto příspěvku, neboť se obsáhleji věnuje soudní judikatuře, považuji za účelné shrnout právní úpravu přezkumu opatření obecné povahy soudy. Soudní řízení o

⁹ V dané kauze šlo o takový typ rozhodnutí, jež umožňovalo adresátovi stavět na pozemku, nicméně před zahájením stavby musel ještě získat souhlas s žádostí obsahující detailní způsob provádění stavby. Územní rozhodnutí nebylo podmínkou pro předložení této žádosti. Přesto, tento druh rozhodnutí byl podstatný z pohledu toho, že pro adresáta znamenalo ujištění, že v principu je jeho záměr výstavby na daných pozemcích přijatelný. Na základě něj poté pozemky nakoupil. Později se ukázalo, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s územním plánem. V době jeho vydání neměl správní orgán (ministr) pravomoc územní plán „obejít“. V roce, kdy byl vydán rozsudek soudu, kterým bylo rozhodnutí zrušeno, vydalo Irsko právní předpis, dle kterého bylo možné dodatečně ratihabovat. Soudní rozsudek však ratihabici bránil. Hodnota pozemků klesla o 91% a stěžovatelé žádali po státu náhradu. Poté, co ji Irsko odmítlo poskytnout, obrátili se na ESLP.

¹⁰ odst. 59: „Stěžovatelé se pustili do komerční aktivity, která již svou samotnou povahou zahrnovala prvek rizika [...], a byli si vědomi nejen územního plánu, ale také odporu místního orgánu [namísto kterého rozhodl ministr], Dublinské okresní rady, proti jakémukoli odklonu od něj (viz odstavce 10 a 12 výše). Z uvedených důvodů Soud neshledává, že by prohlášení neplatnosti [stavebního] povolení bez toho, aby bylo učiněno jakékoli opatření ve prospěch [stěžovatelů], bylo lze považovat za nepřiměřené opatření.“

¹¹ Ploeger, H. D., Groetelaers, D. A.: The importance of the fundamental Right to Property for the Practice of planning: An Introduction to the case Law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1. In: *European Planning Studies* Vol. 15, No. 10, November 2007. Taylor & Francis. P. 1423-1438. ISSN: 0965-4313.

¹² Podrobný popis procesu vydávání územních plánů je obsažen např. v článku: Janderová, J.: Územní plány a správní soudy. In: *Správní právo* č. 5/2014. Praha: Ministerstvo vnitra. Str. 296 - 324.

zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v ustanoveních §§ 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „SŘS“). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 SŘS oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem, zkrácen. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem, může podat též obec, a to dle odst. 2 téhož ustanovení. Odpůrcem je pak podle odst. 3 ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.

Podání návrhu je dle ustanovení § 101b odst. 2 SŘS limitováno lhůtou tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty nelze promítnout. Lhůta pro vydání soudního rozhodnutí činí dle ustanovení § 101d odst. 2 SŘS 90 dnů.

Řízení je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispozitivní. V průběhu řízení nelze doplňovat nové skutkové či právní důvody nad rámec již uvedených v návrhu. Soud je vázán tím, co je návrhem napadáno, naopak není vázán právními důvody návrhu a může tedy opatření obecné povahy zrušit i z jiných právních důvodů než z těch, ve kterých nezákonnost spatřuje navrhovatel.

Nepřezkoumává se však vhodnost a efektivita konkrétního řešení, jež správní orgán zvolil. K rozsahu soudního přezkumu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 6. 2010 č. j. 7 Ao 2/2010-83 následovně: “Pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertizu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Tyto orgány by proto měly mít maximální míru úvahy ve výběru funkčního využití území. ... Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.”

Soud rozhoduje na principu kasačním, jak vyplývá z ustanovení § 101d odst. 2 SŘS. V případě, že shledá opatření obecné povahy nezákonným, nebo bylo-li vydáno správním orgánem, který překročil meze své působnosti a pravomoci, případně nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, pak jej nebo jeho příslušnou část zruší, jinak návrh zamítne. Přitom vychází ve smyslu ustanovení § 101b odst. 3 SŘS ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu. Bylo-li pak na základě opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo vykonáno, je to důvodem pro obnovu řízení.

5 Vybraná judikatura českých správních soudů k proporcionalitě územně plánovací dokumentace

Nejvyšší správní soud vytvořil pro přezkum opatření obecné povahy známý algoritmus, který spočíval v pěti krocích.¹³ Podle něj se v prvních třech krocích měla posoudit kritéria formální, v dalších dvou pak kritéria materiální. Zkoumala se tak pravomoc správního orgánu opatření obecné povahy vydat a působnost správního orgánu. Ve třetím kroku se kontroloval procesní postup. Následoval přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem. Na závěr, byť to nebylo výslovně v SŘS uvedeno, soud podle algoritmu zkoumal obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Je třeba podotknout, že zmíněný algoritmus byl pro tento druh soudního řízení vyvozován z předchozího znění § 101d odst. 1 SŘS¹⁴ (část soudních rozhodnutí dále v textu citovaných pochází právě z tohoto období). Podle současné právní úpravy se tento algoritmus již neuplatní, neboť je soud při přezkumu opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu. Nicméně i nadále lze důvody obsažené v návrhu rozlišovat podle předmětných kritérií (jak byla v rámci algoritmu rozlišována), a tímto důvodem tedy může být i porušení principu proporcionality. Právě tomuto důvodu nezákonnosti se věnuje tento příspěvek.

5.1 Obecně k proporcionalitě

Proporcionalitou se zevrubně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Konstatoval, že územní plán tím, že reguluje možné způsoby využití určitého území, představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý, zásah do vlastnického práva. Vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích územním plánem připuštěných (dle jím předvídaných variant), a jsou tudíž omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit. Územní plán tedy může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, neboť toto právo je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj.

Zároveň Nejvyšší správní soud konstantně uznává, že volba konkrétní podoby využití určitého území je vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu. K tomu ale dodává, že tato politická procedura, resp. její výsledky, musí mít své právní limity a ve vztahu k omezení základních práv jednotlivce musí mimo jiné obstát právě v testu proporcionality. V otázce přiměřenosti k soudnímu přezkumu přistupuje však s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzuje ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech.¹⁵

Podstatný je rovněž další závěr Nejvyššího správního soudu, že vlastník nemovitostí „nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům“.¹⁶ To se týká jak změny, které by se vlastník dožadoval, tak setrvání na statu quo. 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.

¹³ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. 9. 2005.

¹⁴ Do 31. 12. 2011. Ke změně došlo novelou SŘS - zákonem č. 303/2011 Sb.

¹⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 - 42 ze dne 31. 8. 2011.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, ze dne 19. 5. 2011.

Na druhé straně si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že se nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Z ústavní úpravy vyplývá povinnost obce nalézt spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a zájmem obecným. Dosah zájmu obce je určující pro nejvyšší přijatelnou míru možného omezení vlastníků. Obec může jejich práva omezit jen potud, pokud je její zájem skutečně hodný ochrany. I zcela převažující zájem obce tak nemůže práva vlastníků omezit natolik, že by popřel podstatu a smysl práva na vlastnictví a jeho ochranu.¹⁷

5.2 Subsidiarita a minimalizace zásahu

Z toho, co již bylo napsáno, vyplývá, že mnohdy nelze dosáhnout toho, aby vlastníci na území regulovaném územním plánem nebyli dotčeni ve svých právech. Co však je tím excesem, který již nesmí být v demokratickém právním státě připuštěn?

Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře vychází ze závěru, že ani intenzivní zásah ještě nemusí být neproporcionální, je-li dodržena zásada subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Ta spočívá v kumulativním splnění následujících podmínek:

1. zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
2. zásah je činěn v nezbytně nutné míře,
3. zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
4. zásah je činěn nediskriminačním způsobem a
5. zásah je činěn s vyloučením libovůle.¹⁸

Značná intenzita zásahu do vlastnického práva tedy ještě sama o sobě exces, a neplatnost přijaté změny územního plánu, nezpůsobuje. V rozsudku č. j. 9 Ao 1/2011 - 192, ze dne 2. 10. 2013, kde Nejvyššího správní soud posuzoval změnu územního plánu města Rokytnice nad Jizerou,¹⁹ posuzoval případ, kdy navrhovatel nesouhlasil s vynětím svého pozemku ze zastavitelných ploch. Tímto postupem došlo k zásahu do jeho vlastnických práv, protože nové určení funkčního využití pozemku jej nikoliv nevýznamně limitovalo v jeho využití. Soud uzavřel, že evidentní zásah do vlastnického práva není sám o sobě důvodem ke zrušení napadeného dodatku k územnímu plánu z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Přesto soud vyvodil, že neproporcionální by zásah mohl být, přistoupil-li by ještě další důvod, tedy „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.“

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Aos 1/2012 - 48, ze dne 11. 12. 2013. Napaden byl regulační plán urbanistického pojetí zástavby Letkov – Podlesí. Soud konstatoval, že obec zvýšenou měrou dbá na souladný vzhled nové zástavby. Proti sobě stál zájem stěžovatelky na tom, aby sama mohla určit, jakým způsobem bude vypadat její plot, a zájem obce na použití jednotných stavebních prvků, jež jsou „stěžejním rysem urbanistického pojetí zástavby.“ Zájem obce na jednotném vzhledu však nemůže sloužit jako pouhý podklad pro omezení práv stěžovatelky.

¹⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009.

¹⁹ Nejvyšší správní soud posuzoval proporcionalitu územního plánu až v návaznosti na náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013, kterým byl zrušen původní rozsudek Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že nejvyšší správní soud v původní rozhodnutí opřel o přemrštěné požadavky ohledně detailnosti a rozsahu vypořádání námitek a nepřiměřeně zasáhl do práva na samosprávu.

5.3 Kontext - dva zdánlivě podobné případy s odlišným koncem

Byť Nejvyšší správní soud, na rozdíl od ESLP, explicitně nevyjadřuje jako východisko při posuzování proporcionality zásahu dodržování principů dobré správy, vnímá jako podstatný element kontext situace. V recentní judikatuře lze vysledovat tendenci přihlížet k jednání obce a dotčených vlastníků, jejich pohnutkám a ochotě hledat kompromis. Nejvyšší správní soud například výslovně zmiňuje jako okolnosti, ke kterým je třeba přihlídnout, pečlivost při zpracování územního plánu, dodržení zákonných podmínek, ale i vstřícnosti vůči projevené vůli obyvatel.²⁰ Rozeberme nyní dva případy, kdy došlo k omezení vlastnického práva tak, že po změně územního plánu nemohli vlastníci na dotčených pozemcích postavit rodinný dům. Budeme na nich demonstrovat, že pro soudní rozhodnutí jsou klíčové okolnosti, za kterých k omezení dochází a chování obce (tedy potažmo též dodržování principů dobré správy). V obou případech vlastníci napadli změnu územního plánu, v jejímž důsledku už nemohli postavit rodinný dům, jehož stavbu dosavadní územní plán umožňoval. Výsledek soudního jednání byl rozdílný, neboť okolnosti případů se značně odlišovaly.

Prvním ze srovnávaných případů je přezkoumávaná změna územního plánu obce Metylovice.²¹ Tu napadla u soudu navrhovatelka, která brojila 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. Spatřovala 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 stanovil napadený územní plán, neslučovalo.

Obec naopak argumentovala, že v předmětné lokalitě je nutno klást důraz na zachování krajinných hodnot území, a proto není žádoucí rozšiřovat zástavbu do volné krajiny. Navrhovatelka však poukázala v této souvislosti na řešení vedlejšího pozemku, u kterého byla vymezena část určená na stavbu jednoho rodinného domu, třebaže na rozdíl od dotčeného pozemku ani nespadal do zastavěného území obce. Takový postup považovala za diskriminační. Soud dovodil, že spravedlivou míru ovšem napadený zásah nepřekročil. Zdůvodnil to takto: „Obec Metylovice v rozhodnutí o námitkách, v samotném územním plánu a jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvláště závažný veřejný zájem na pásnu 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 ... 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.“

Soud se dále vyjádřil k tvrzené diskriminaci. K ní nedošlo, protože ve vstřícném jednání obce v druhém případě (navrhovatelka byla mimochodem spoluvlastníkem druhého pozemku) nebylo lze spatřovat diskriminaci vůči stěžovatelce ani jejímu pozemku, tím spíše, že obec zdůvodnila nutnost rozdílného postupu pro oba pozemky. Šlo naopak o „přesvědčivý signál, že tam, kde obec spatřovala prostor pro kompromis, požadavkům vlastníků, a to včetně navrhovatelky, vyhověla.“

I regulační požadavek nerozšiřovat zástavbu do volné krajiny a naopak směřovat další stavební rozvoj jen do centrální části obce na dosud nezastavěné parcely podle soudu svědčily o tom, že obec nesleduje krátkodobé cíle jedné politické reprezentace. S ohledem na cenný charakter obce soud shledal takový přístup nanejvýš rozumný. Návrhu na zrušení změny územního plánu tedy nevyhověl.

²⁰ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 175/2014 - 29 ze dne 11. 8. 2016

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 - 42 ze dne 31. 8. 2011.

V kauze druhé, změny územního plánu obce Sokolnice,²² Nejvyšší správní soud opět zkoumal kontext celé situace. Proti sobě stály zájem obce na rozvoji sportu na jejím území a vlastnické právo navrhovatelů. Obec upravila územní plán tak, že původní funkční využití pozemků stěžovatelů změnila ze stabilizované plochy určené pro individuální bydlení v rodinných domech, obklopených soukromou zelení a zahrádkami, na plochu otevřená sportoviště, plochy rekreace se zázemím.

Územní plán však na pozemku dotčeném změnou nevymezil žádné veřejně prospěšné stavby či veřejně prospěšná opatření.²³ Tím méně pak takové veřejně prospěšné stavby či opatření, pro něž by bylo možné daný pozemek vyvlastnit či vlastnické právo k němu omezit tak, že by byl zatížen věcným břemenem. Obec tedy nevyjádřila konkrétní představu o tom, jakou stavbu hodlá na pozemku umístit, a vytvářela si v podstatě jen jakýsi „prostor do zásoby“ pro případ, že by se v budoucnu rozhodla nějaké sportoviště vybudovat.

Podle soudu došlo ke zpochybnění splnění kritéria vhodnosti zásahu, neboť vhodnější se mu zdálo využití jiného pozemku, když dotčený pozemek pro odpor jeho vlastníků nemohl být pro účel sledovaný změnou územního plánu stejně využit. „V posuzované věci proti jasně definovanému vlastnickému právu stál do jisté míry vágně formulovaný veřejný zájem, kdy obec nijak konkrétně nespécifikovala, totiž neupřesnila, jaká opatření podporující rozvoj sportu mají být na pozemku ... realizována a zda se skutečně bude jednat o záměr svědčící o dostatečně intenzivním a bezprostředním veřejném zájmu. Rovněž obec „přezkoumatelným“ způsobem nespécifikovala či nevyčíslila, jak finančně, organizačně nebo časově by byly náročné alternativní varianty rozvoje sportovišť, než ty, které byly zamýšleny na sporném pozemku.“ Změnu územního plánu tedy coby nepřiměřenou zrušil.²⁴

6 Závěr

Územní plán ideálně 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. Vlastnické právo a další práva k nemovitým věcem tak hrají při rozhodování o možných způsobech využití území významnou roli. Změny možného využití území mívají podstatný dopad do vlastnických práv, která však požívají ochrany základního lidského práva.

Při posuzování, zda veřejný zájem sledovaný obcí v jejím územním plánu nepřesáhl rozumnou míru zásahů do vlastnického práva, správní soudy zjišťují, zda při vydávání územního plánu byl dodržen princip proporcionality. Konkrétní obsah územního plánu zkouma-

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 175/2014 - 29 ze dne 11. 8. 2016.

²³ Krajský soud, jehož názor potvrdil i Nejvyšší správní soud, dospěl k závěru, že však lze stěžít předpokládat, že takové omezení vlastnického práva, aniž by došlo ke změně vlastnického práva k pozemku, umožní rozvoj sportovní činnosti v obci. Obec zamýšlela realizovat stavbu na pozemku vlastníků. Nezbytným předpokladem k takové stavbě na pozemku navrhovatelů je jejich souhlas. Navrhovatelé s takovým využitím svého pozemku nesouhlasili, a jejich souhlas se ani nedal očekávat. Vhodnějším a jednodušším řešením rozvoje sportovních činností obce se tak jevílo využít pozemek obce, příp. pozemek jiné veřejnoprávní korporace, kde lze poskytnutí souhlasu se stavbou či takovým využitím pozemku předpokládat.

²⁴ V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil další zajímavou myšlenku. Na jednu stranu potvrdil, že samotný souhlas nebo nesouhlas vlastníka nemůže být rozhodujícím faktorem pro stanovení způsobu užití toho kterého území. Přesto dospěl k závěru, že nelze od postoje vlastníka pozemku zcela odhlédnout. Soud přiznal rovněž určitou váhu skutečnosti, že vlastníci pozemku byli v průběhu procesu vydávání územního plánu aktivní. Dále přihlédl k tomu, že požádali o stavební povolení.

jí pohledem jednotlivých dílčích kritérií vymezených v judikatuře. Jimi jsou výjimečná povaha daných zásahů, jejich provádění z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona, a to při zvážení specifických okolností každého jednotlivého případu. Je možné konstatovat, že test proporcionality je užíván obdobně, jako jej užívá Evropský soud pro lidská práva.

Při vážení zájmů soudy vychází z premisy, že při změnách územních plánů dochází k zásahům do vlastnických práv pravidelně, přičemž těmto zásahům se mnohdy nedá vyhnout. Neplatnost územních plánů (jejich měněné části) mohou způsobovat v podstatě jen absolutní excesy a ignorance principu proporcionality. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že 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 případě, kdy k excesu dojde, však ochranu formou zrušení příslušné změny územního plánu poskytne. I v tomto případě z komparace s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, jež ponechává široký prostor státům a zakazuje jen zřejmé excesy, vyplývá srovnatelný přístup českých soudů.

Celkový kontext situace hraje významnou roli pro posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva. V recentní judikatuře lze vysledovat tendenci k tomu přikládat stále větší význam jednání obce s veřejností v průběhu procesu vydávání změny územního plánu. Zjišťují se pohnutky obce pro přijatou změnu, transparentnost jejího konání, snaha nalézt kompromis, domluvit se s dotčenými vlastníky. Nezbyvá než uzavřít, že rovněž v tomto smyslu přístup českých správních soudů významně konverguje s postojem Evropského soudu pro lidská práva, který zkoumá soulad jednání, jež vedlo k zásahu do vlastnického práva, s principem dobré správy.

LITERATURA

- Bahýlová, L.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). In: Soudní rozhledy č. 7, roč. 2011. Str. 237 – 242. ISSN: 1211-4405.
- Craig, P.: Administrative Law. Seventh Edition. London: Sweet & Maxwell, 2012. pp. 1-980. ISBN: 978-0-414-02299-7
- Escarcena, S. L.: Interferences with Property under European Human Rights Law. In: Florida Journal of International Law. Vol. 24, Issue 3, Dec. 2012. University of Florida. P. 513-543. ISSN 1556-2670
- Holländer, P.: Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. Právník, 3/2016, ročník 155. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. str. 261-284. ISSN: 0231-6625
- Jacobs, H. M.: An Alternative Perspective on United States – European property Rights and land Use Planning: Differences without Any Substance. In: Planning and Environmental Law, Vol. 61, No. 3. American Planning Association, 2009. P. 3-12. ISSN: 1556-8601.
- Janderová, J.: Územní plány a správní soudy. In: Správní právo č. 5/2014. Praha: Ministerstvo vnitra. Str. 296 - 324. ISSN: 0139-6005.

- Janderová, J.: Vady v procesu územního plánování. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2014. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2014. str. 341 – 349. ISBN: 978-80-7509-139-0.
- Jemelka, L. a kol.: Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 690. ISBN: 978-80-7400-401-8.
- Ploeger, H. D., Groetelaers, D. A.: The importance of the fundamental Right to Property for the Practice of planning: An Introduction to the case Law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1. In: European Planning Studies Vol. 15, No. 10, November 2007. Taylor & Francis. P. 1423-1438. ISSN: 0965-4313
- Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN: 978-80-7380-110-6.
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. Vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 1364 – 1365. ISBN: 978-80-7273-166-4.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pine Valley Developments Ltd. a další proti Irsku ze dne 29. listopadu 1991, č. podání 12742/87
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 18. 6. 2007, dostupný na www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 185 ze dne 23. 9. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 4/2011 – 42 ze dne 31. 8. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 1/2014 – 29 ze dne 11. 8. 2016, dostupný na www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 2/2010 – 78 ze dne 24. 6. 2010, dostupný na www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 AOs 1/2012 – 48 ze dne 11. 12. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120, dostupné na www.nssoud.cz.
- Zahumenská, V.: Náhrady škody v případě zrušení územního plánu. In: Acta Iuridica Olomucensia, 2016, Vol. 11, No. 2, s. 203–210. ISSN 1805-9554

Kontaktní – e-mail

jana.janderova@upce.cz