



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyně Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **navrhovatelky: P. H.**, zast. JUDr. Zdeňkem Veberem, advokátem se sídlem Bezručova 15, Plzeň, proti **odpůrci: Obec Letkov**, se sídlem Letkov 117, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 Regulačního plánu Letkov – V Podlesí v části IV. Závazné regulativy oplocení a v části V. Střešní krytina, schválené usnesením č. 7/2011 Zastupitelstva obce Letkov dne 16. 11. 2011, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. J. Ř.**, a **II) Ing. B. Ř.**, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2012, č. j. 59 A 2/2012 – 57,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Průběh řízení

Zastupitelstvo obce Letkov vydalo dne 14. 6. 2000 Vyhlášku o závazných částech změny územního plánu sídelního útvaru Letkov. Touto vyhláškou doplnilo urbanistickou koncepci o zastavitelnou rozvojovou plochu pro nízkopodlažní rodinnou zástavbu „V Podlesí“. Funkční a prostorová regulace upravila podmínky pro umístění staveb, konkrétně závazné funkční regulativy výstavby, regulativy pro umístování staveb na pozemcích i regulativy oplocení.

Usnesením č. 7/2011 ze dne 16. 11. 2011 vydalo Zastupitelstvo obce Letkov Změnu č. 1 Regulačního plánu Letkov – V Podlesí, jíž byly upraveny mimo jiné i požadavky na vzhled, materiál a rozměry oplocení a střešní krytiny (část IV. Závazné regulativy oplocení a část V. Střešní krytina).

Tuto změnu regulačního plánu navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Krajského soudu v Plzni. Ten jej zamítl rozsudkem ze dne 16. 8. 2012, č. j. 59 A 2/2012 – 57, protože dospěl k závěru, že námitky stěžovatelky byly

v řízení o regulačním plánu vypořádány dostatečně a že odpůrce v daném případě v mezích své pravomoci přiměřeným způsobem upravil poměry pro řešené území.

Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu stěžovatelka brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelka uplatňuje v kasační stížnosti důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisu.

Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil rozhodnutí, jímž odpůrce rozhodl v řízení o regulačním plánu o jejích námitkách. Toto rozhodnutí nespĺňuje požadavky, které jsou kladeny na odůvodnění, což se projevuje zejména v tom, že chybí odkaz na důkazy, které by námitky stěžovatelky vyvracely.

Stěžovatelka považuje za zásadní své tvrzení o tom, že změna napadeného regulačního plánu byla čistě účelová: má jen legalizovat porušování původního normativu (tj. regulačního plánu z roku 2000) ze strany majitelů některých nemovitostí a toleranci tohoto porušování ze strany příslušných správních orgánů. Takový postup je dle stěžovatelky v právním státě nepřijatelný a odporující dobrým mravům. Stěžovatelka požaduje, aby byly dodržovány již existující právní předpisy a jejich porušování bylo řádně sankcionováno, nikoliv řešeno úpravou původního regulačního plánu. Tvrzení o nezbytnosti aktualizace regulačního plánu z důvodu délky jeho platnosti a nové nabídky stavebních materiálů neobstojí, protože ve skutečnosti jde jen o reakci na porušování dosavadního regulačního plánu. Změny navíc nejsou malé či dílčí, právě naopak jde o změny zásadní a systémové.

Dále stěžovatelka tvrdí, že smyslem regulačního plánu je sice zachování jednotného vzhledu lokality, to však nemůže být vykládáno jako připuštění požadavků, které by vedly ke vzhledu uniformnímu. Napadený regulační plán směřuje k absolutnímu omezení vůle jednotlivých vlastníků při dispozici s jejich majetkem a je tak v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, a dodatkovým Protokolem č. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropské úmluvy“).

Napadeným regulačním plánem byly zpřísněny požadavky kladené na uliční oplocení v míře větší, než která je z hlediska základních práv stěžovatelky přiměřená. Odstranění některých požadavků na střešní krytinu je účelový krok, který taktéž není přípustný. Stěžovatelka je toho názoru, že povinnosti uložené napadeným regulačním plánem překračují zákonné meze, protože tento plán ukládá povinnosti, které regulační plán ukládat nemůže. Je nepřijatelné, aby odpůrce stěžovatelce předepisoval, jak vysoký má být či z čeho má být zhotoven plot, parapety, živý plot, vstupy, vrátka, střechy apod. Dle stěžovatelky odpůrce neprokázal, že účelem napadeného regulačního plánu je ochrana hodnot a charakteru území a vytváření příznivého životního prostředí.

Konečně dle stěžovatelky měl odpůrce při schvalování napadeného regulačního plánu dojít k závěru, že tento připravovaný regulační plán je v rozporu s regulačním plánem dosavadním. Krajský soud neměl hodnotit intenzitu zásahu do práv stěžovatelky, ale pouze to, zda k takovému zásahu došlo či nedošlo. Napadené rozhodnutí omezuje práva, která jsou občanskými právy ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Uplatněné stížní námitky lze rozdělit do dvou okruhů, které odpovídají napadeným ustanovením regulačního plánu. První okruh tvoří námitky proti změně požadavků na střešní krytinu, okruh druhý tvoří námitky proti nepřiměřenosti požadavků kladených na vzhled, materiál a rozměry střech a především oplocení.

V prvním okruhu námitek stěžovatelka upozorňuje na to, že změna požadavků na střešní krytinu je účelová, nový stav přizpůsobuje tomu, že doposud platné požadavky byly setrvale porušovány.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že se krajský soud s touto její námitkou vůbec nevyřadil. Je pravda, že krajský soud se v napadeném rozsudku námitkou příliš rozsáhle nezabýval, to však Nejvyšší správní soud přisuzuje zejména té skutečnosti, že stěžovatelka tuto námitku v žalobě uplatnila pouze odkazem na rekapitulaci svých námitek v řízení o regulačním plánu. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že „[o]dpůrkyně neopomněla reagovat ani na tu část námitek, v níž navrhovatelka tvrdila účelovost změny regulativu pro krytinu [...] a správně konstatovala, že změna č. 1 nemůže působit zpětně.“ Je tedy zřejmé, že krajský soud námitku stěžovatelky nejenže neopomněl, ale také, že jako odpověď na námitku stěžovatelky převzal hodnocení odpůrce, které považoval za správné. Byť takové stručné a převzaté hodnocení nemůže být pravidlem, v tomto případě jako odpověď dostačuje. Stěžovatelka totiž nevedla nic na podporu svých tvrzení. Kromě konstatování, že obdobný postup je „naprosto neakceptovatelný, v právním státě nemožný a odporující dobrým mravům“, nevedla, jaké právní důsledky z tvrzených skutečností dovozuje.

Samotné námitce, že změna regulačního plánu byla účelová, nemůže Nejvyšší správní soud vyhovět. Stěžovatelka, jak již bylo uvedeno, nevedla nic na podporu svých tvrzení, nebylo tedy na čem založit hodnocení tvrzené účelovosti. Stěžovatelka tak nevyvrátila tvrzení odpůrce, podle kterého napadená změna především aktualizuje regulační plán z důvodu změny na trhu se stavebními materiály.

Dále je třeba připomenout, že správní soudy působí při přezkumu důvodů změn územně plánovací dokumentace spíše zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud uvedl, že v územním plánování „[l]de o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem něčeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití

území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i kdyby se podezření stěžovatelky na účelovost regulačního plánu potvrdilo, nemůže samo o sobě zakládat nezákonnost napadeného regulačního plánu. Pokud politická reprezentace obce na základě faktického nedodržování některých ustanovení dosavadního regulačního plánu dospěje k závěru, že tento plán stanoví pravidla až příliš přísná, nemohou správní soudy následnou změnu na pravidla mírnější bez dalšího delegitimizovat a rušit. I takový důvod pro změnu může totiž být z pohledu obce legitimní a vedoucí k žádoucímu cíli. Není úkolem správních soudů, aby hledaly politicky nejlepší řešení pro územní společenství občanů, jehož právo na samosprávu je zaručeno čl. 8 a čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky. Právě naopak, správní soudy mají tato politická rozhodnutí plynoucí z místních poměrů zásadně respektovat a strážit především dodržení zákonných mezí.

Nad výše řečené může Nejvyšší správní soud ještě připomenout, že smyslem řízení o zrušení opatření obecné povahy je poskytnutí ochrany krajským soudem tomu jednotlivci, který byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud pak přezkoumává, zda postup či rozhodnutí krajského soudu netrpí některou z typově určených vad podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Pokud stěžovatelka ve své kasační stížnosti „požaduje, aby byly dodržovány již existující právní předpisy, tedy stávající regulativ a jeho porušování bylo řádně sankcionováno a nikoliv, aby jeho porušování bylo řešeno úpravou původního regulačního plánu,“ domáhá se z větší části něčeho, co jí správní soudy nemohou poskytnout. Na to už stěžovatelku ostatně Nejvyšší správní soud upozornil v rozsudku ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 24/2012 – 31, podle něhož správní soudy nemají všeobecnou dozorovou pravomoc nad dodržováním právních předpisů na tom kterém úseku výkonu státní správy, a tak je jejich možnost vměšování se do právních poměrů okolních nemovitostí omezena.

Druhý okruh námitek stěžovatelky směřuje proti stanovení podrobných požadavků na střechy a oplocení. Krajský soud podle jejího mínění nesprávně posoudil, do jaké míry může obec regulačním plánem stanovit podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb. Stěžovatelka je toho názoru, že na základě regulačního plánu jí nemůže být určeno, jak přesně má vypadat, kolik přesně má měřit a z čeho přesně má být vyhotoveno oplocení, parapet, živý plot, vstup, vrátka, střecha apod.

Argumentace, již stěžovatelka brojí proti požadavkům na střechy, je vnitřně rozporná. Stěžovatelka se na jednu stranu domáhá toho, aby pro území Letkov – V Podlesí byla uplatňována původní pravidla, protože změna regulačního plánu je účelová, na druhou stranu však stěžovatelka tvrdí, že jí regulačním plánem nemůže být předepsáno, jak přesně má vypadat a z čeho má být střecha zhotovena. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné, aby pro srovnání zopakoval původní a nová pravidla platná pro vzhled střech:

Do přijetí napadeného regulačního plánu platilo pro střechy následující: „*Předepisuje se použití tvrdé taškové krytiny se zvýšenou profilací (vlnovky) v barevnosti: přírodní červená, červenohnědá, hnědá, měděná engoba, šedá engoba.*“ Podle napadeného regulačního plánu platí následující: „*Předepisuje se střešní krytina skládaná, drobně členěná.*“

Je tedy zřejmé, že původní regulace byla mnohem určitější a jak správně uvedl krajský soud, pro stěžovatelku také více omezující. Za takového stavu není možné přesvědčivě tvrdit, že regulačním plánem nemůže být předepsáno, jak přesně má vypadat a z čeho má být střecha zhotovena, a zároveň tvrdit, že mají být uplatňována pravidla předepisující typ a barvu střešní krytiny.

pokračování

Kromě popsaného rozporu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tvrzení o nepřiměřenosti napadených částí regulačního plánu ani obecně.

Stěžovatelka uvedla, že odpůrce napadeným regulačním plánem překročil oprávnění zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, a stanovil povinnosti, které nemají s úkolem regulačního plánu nic společného. To dle jejího mínění nemůže zhojit ani odkaz na §§ 76 odst. 1, 77 a 79 odst. 1 stavebního zákona, protože ty „nedávají odpůrkyni pravomoc zasahovat do vlastnických práv v takových podrobnostech [...]“. Protože z kasační stížnosti není zcela zřejmé, zda stěžovatelka spatřuje nezákonnost napadeného regulačního plánu pouze v nepřiměřeném zásahu do jejího vlastnického práva, nebo zda nezákonnost spatřuje také v absenci právního podkladu pro jednání odpůrce, Nejvyšší správní soud přezkoumal obojí.

Podle § 61 stavebního zákona *regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí*. Regulační plán je tedy jedním z typů územně plánovací dokumentace, jehož účelem je podrobná úprava podmínek v určité lokalitě pro tzv. řešenou plochu. Jednotlivé regulační plány se od sebe podle svého obsahu mohou lišit zvolenou mírou podrobnosti předepsaných podmínek. V úvahu tak přicházejí jak regulační plány, jež jsou svou povahou de facto územními plány určité zóny, tak i regulační plány, které jsou svou povahou územním projektem řešícím přesné umístění, prostorové uspořádání a napojení jednotlivých staveb (srov. Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 2013, § 61).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 61 a násl. stavebního zákona skýtá dostatečnou oporu pro napadený regulační plán. Zákon odpůrce umožňuje přijmout úpravu směřující k ochraně hodnot a charakteru území, tedy harmonického využití území a ochrany životního prostředí, jež mohou být představovány právě i snahou o zabránění neuspořádaného vývoje výstavby s nedostatkem vzájemných estetických vazeb. Odpůrce tedy mohl v regulačním plánu stanovit takové podmínky, které dosažení tohoto cíle umožňují. Samotné konstatování, že odpůrce pro své jednání zákonný podklad měl, ovšem nestačí. Je třeba se dále zabývat tím, zda stanovené podmínky byly z hlediska zásahu do práv stěžovatelky přípustné a přiměřené.

Relevantní ustanovení článku 11 Listiny základních práv a svobod zní:

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(3) Vlastnictví zvažuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že určení možných způsobů využití území může být zásahem do vlastnického práva, neboť dotčení vlastníci mohou své právo vykonávat pouze v mezích připuštěných územním či regulačním plánem. Vlastníci jsou tak omezeni v tom, co mohou se svým pozemkem či stavbou do budoucna činit. V tomto smyslu tedy regulační plán může představovat zásah do práva vlastnit majetek. Dále platí, že „zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se 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 [...].“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120).

Listina základních práv a svobod však kromě záruk poskytnutých jednotlivci vymezuje i sociální funkci vlastnictví. Jak uvedl Ústavní soud, celý ústavní systém „*vychází z principu, že vlastnictví zavazuje a je omezeno zákonem chráněnými obecnými zájmy (čl. 11 odst. 3 Listiny) a z možnosti státního zásahu do úpravy vlastnických práv ve veřejném, resp. obecném zájmu.*“ (nález ze dne 15. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 15/99; publ. pod č. 38 sv. 17 SbNU 263; 80/2000 Sb.). Z uvedeného vyplývá, že vlastnické právo a tedy i jeho obsahová složka – právo s věcí disponovat – požívají ústavní ochrany; není však vyloučeno ani omezení vlastnického práva v případech, kdy by jeho výkon byl v rozporu s jinými hodnotami, na jejichž ochranu čl. 11 Listiny pamatuje.

Na základě takto vyložené právní úpravy může Nejvyšší správní soud konstatovat, že zásah do práv stěžovatelky z důvodu obecného zájmu je Listinou základních práv a svobod připuštěn, není tedy možné jej bez dalšího odmítnout. Avšak ani obecné připuštění možnosti zásahu nevylučuje závěr, že v konkrétním případě byla práva omezena nepřiměřeným způsobem. Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda napadený regulační plán dostojí ústavním požadavkům na přiměřenost zásahu do práv stěžovatelky, tedy zda byly zvoleny vhodné, nezbytné a přiměřené prostředky k ochraně legitimního cíle.

Legitimita cíle a vhodnost regulačního plánu: Napadený regulační plán sleduje zákonem předvídaný účel, který slouží obecnému zájmu na harmonickém využití území (§ 61 odst. 1 stavebního zákona). Zvolený způsob je zákonem předvídaný a je s to dosáhnout zamýšleného účelu, neboť regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, je závazný pro rozhodování v území a lze jím nahradit územní rozhodnutí (§ 61 odst. 1, 2 stavebního zákona). Vhodnost regulačního plánu pro dosažení určeného cíle potvrzuje sama stěžovatelka, podle níž je napadený regulační plán schopen dosáhnout harmonického využití území až příliš.

Nezbytnost regulačního plánu: Jak správně uvedl krajský soud, je to právě regulační plán, který je z nástrojů územního plánování jediným účinným právním prostředkem způsobilým k dosažení zamýšleného cíle se zamýšleným účinkem. Žádný jiný z nástrojů územního plánování není určen pro stanovení podrobných a závazných podmínek pro řešení území a odpůrce toho nemůže dosáhnout ani jinými právními prostředky, které jsou mu dány k dispozici. Stěžovatelka ostatně nepředložila žádný důkaz o opaku. Regulační plán tedy dostojí i ústavním požadavkům na nezbytnost zvoleného způsobu úpravy poměrů v řešeném území.

Přiměřenost regulačního plánu: Na závěr se Nejvyšší správní soud zabýval i tím, zda podrobná úprava vzhledu plotu nepřiměřeným způsobem omezuje vlastnická práva stěžovatelky. Jak bylo uvedeno výše, Listina základních práv a svobod nechápe vlastnické právo ryze individualisticky, naopak zdůrazňuje také odpovědnost vlastníka vůči společnosti, tedy že vlastnictví zavazuje (shodně Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, str. 311).

Z ústavní úpravy tak vyplývá povinnost odpůrce, aby v regulačním plánu našel spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a zájmem obecným. Zájem obce na jednotném vzhledu však nemůže sloužit jako pouhý podklad pro omezení práv stěžovatelky. Dosah zájmu obce je zároveň určující pro nejvyšší přijatelnou míru možného omezení stěžovatelky. Jinými slovy, obec může práva stěžovatelky omezit jen potud, pokud je její zájem skutečně hodný ochrany. Přitom platí, že *při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu* (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). I zcela převažující zájem obce tak nemůže práva stěžovatelky omezit natolik, že by popřel podstatu a smysl práva na vlastnictví a jeho ochranu.

pokračování

Stěžovatelka žije v obci, která dbá, byť zvýšenou měrou, na souladný vzhled nové zástavby. Proti sobě tak stojí zájem stěžovatelky na tom, aby sama mohla určit, jakým způsobem bude její plot vypadat, a zájem odpůrce na použití jednotných stavebních prvků, jež jsou „stěžejním rysem urbanistického pojetí zástavby Letkov – V Podlesí“ (srov. již citovaný rozsudek č. j. 8 As 24/2012 – 31).

Nejvyšší správní soud k závěru o nepřiměřenosti napadených částí regulačního plánu nedospěl: citelnost zásahu do práv stěžovatelky nepřesahuje míru, kterou je bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jejího vlastnického práva schopna snášet. Jak bylo vysvětleno výše, hodnotová úvaha zastupitelstva obce o tom, jakým způsobem bude pečovat o charakter území obce, sama o sobě zpravidla nemá být předmětem soudního přezkumu. Stěžovatelka neuvedla dostatek přesvědčivých důvodů, proč by její zájem měl převážet nad zájmem obce udržet si charakteristický vzhled. Ničím nedoložila své tvrzení, že zájem odpůrce nemůže obstát, protože „dochází k soustavnému porušování dalšími vlastníky“. Nejvyšší správní soud při posuzování věci ostatně nemohl odhlédnout ani od skutečností, jež jsou mu známy z jeho úřední činnosti (a stěžovatelka je uplatnila v řízení o regulačním plánu): jednání stěžovatelky je z části motivováno úmyslem postavit plot, o němž Nejvyšší správní soud již jednou konstatoval, že by byl „v rozporu s architektonickými a urbanistickými hodnotami území.“ (srov. již citovaný rozsudek č. j. 8 As 24/2012 – 31).

Konečně vlastnické právo stěžovatelky nebylo dotčeno do takové míry, že by byla popřena jeho podstata a smysl, nestalo se tedy „pouhou slupkou zbavenou obsahu“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl.ÚS 8/02; publ. pod č. 142 sv. 28 SbNU, 528/2002 Sb.). Stěžovatelce zůstává právní panství nad jejím plotem, které je regulačním plánem omezeno jen co do jeho vzhledu.

Stěžovatelka dále namítla, že napadený regulační plán nepřiměřeným způsobem zasahuje do jejího práva na ochranu majetku zaručeného Protokolem č. 1 k Evropské úmluvě. Čl. 1 tohoto protokolu stanoví:

- (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 ve své judikatuře užívá pětistupňový test ospravedlnění případného zásahu do práva na pokojné užívání majetku. Nejdříve zkoumá, zda jde o majetek 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.

Majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1: Ochrana prvního dodatkového protokolu stěžovatelce nepochybně svědčí, neboť stěžovatelka je fyzickou osobou, která se domáhá ochrany pro užívání své nemovitosti.

Existence zásahu: Dále se Nejvyšší správní soud zjišťoval, zda je přítomen zásah do práva stěžovatelky na pokojné užívání majetku. Ze systematiky čl. 1 Protokolu č. 1 plyne, že v úvahu přichází tři typy možných zásahů: a) odnětí majetku podle čl. 1 odst. 1 věty druhé; b) pravidla užívání majetku podle čl. 1 odst. 2; c) ostatní zásahy podle čl. 1 odst. 1 věty první. Pravidly užívání majetku je třeba rozumět vrchnostenská opatření, která příkazují či zakazují určitý způsob užívání majetku. Nástroje územního plánování tato kritéria splňují [srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 11. 1991 ve věci *Pine Valley Developments Ltd and Others proti Irsku*

(stížnost č. 12742/87), Series A no. 222], napadený regulační plán tak je třeba chápat jako zásah do práv stěžovatelky.

Existence zákonného podkladu: Nejvyšší správní soud dále dospěl ke zjištění, že zásah se uskutečnil na zákonném podkladu, neboť napadený regulační plán byl vydán zákonem předvídaným způsobem (§ 61 a násl. stavebního zákona).

Existence obecného zájmu: Také požadavek ochrany či sledování obecného zájmu je v daném případě naplněn, protože odpůrce přijetím napadeného regulačního plánu upravoval dosavadní pravidla pro zajištění jednotného vzhledu a charakteru obytné zóny Letkov – V Podlesí.

Přiměřenost: Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval vlastní přiměřeností zásahu do práva stěžovatelky na pokojné užívání majetku. „*Přiměřenost*“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 ponechává smluvním stranám Evropské úmluvy široký prostor pro vlastní uvážení, přezkum Evropského soudu pro lidská práva se tak zpravidla omezuje jen na požadavek racionality, který je méně přísný než požadavek běžně chápané přiměřenosti (srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1278–1279).

Nejvyšší správní soud neshledal, že je důvod se odchýlit od výše popsaných úvah o přiměřenosti ve vztahu k domácí ústavní úpravě, která klade přísnější požadavky než čl. 1 Protokolu č. 1, a proto na tyto úvahy pouze odkazuje. Opírá-li tedy stěžovatelka své námitky o právo na pokojné užívání majetku zaručené čl. 1 Protokolu č. 1, nejsou tyto námitky důvodné. Stěžovatelce nebyly uloženy povinnosti, které na ni kladou nepřiměřené břemeno a které od ní nelze spravedlivě požadovat; napadený regulační plán tedy ob stojí.

Stěžovatelka v závěru své kasační stížnosti namítla, že není na místě rozlišovat intenzitu zásahu do jejích práv. Významná má být pouze otázka, zda k takovému zásahu došlo či nedošlo. Jak plyne z výše rozvedených úvah o přiměřenosti napadeného regulačního plánu, Nejvyšší správní soud tomuto tvrzení nepřisvědčil. Jak Listina základních práv a svobod, tak Evropská úmluva, výslovně připouštějí, že určité zásahy mohou najít své ospravedlnění v důvodech veřejného zájmu. Pouhé konstatování zásahu do práva tedy nestačí, je nezbytné na něj dále navázat i úvahou o přiměřenosti zásahu z hlediska kýženého cíle, zvolených prostředků a vzájemného postavení v úvahu přicházejících práv. Slovy Ústavního soudu „*je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, pak tak, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 165/11; publ. pod č. 88 sv. 61 SbNU).

Stěžovatelka také konstatovala, že ochrana majetku spadá pod pojem občanských práv ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Nejvyšší správní soud s tímto tvrzením souhlasí, neboť pro otázky územního plánování tento závěr plyne z judikatury Evropského soudu pro lidská práva [srov. rozsudek ze dne 21. 5. 1990 ve věci *Mats Jacobsson proti Švédsku*, (stížnost č. 11/1989/171/227), Series A no. 180-A]. Nad rámec tohoto tvrzení však stěžovatelka neuváděla nic, co by naznačovalo, že bylo nějak porušeno její právo zaručené zmíněným ustanovením, tj. právo na spravedlivý proces. Takto neurčitá námitka nemohla vést k procesnímu úspěchu a Nejvyšší správní soud v tomto směru z úřední povinnosti žádné pochybení neshledal.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud posoudil věc správně. Napadený regulační plán přiměřeným způsobem upravuje vztah mezi zájmem stěžovatelky na pokojném užívání jejího vlastnictví a veřejným zájmem na ochraně souladného vzhledu zástavby Letkov – V Podlesí.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

pokračování

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; odpůrci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, nemohly jim tedy s plněním této povinnosti vzniknout náklady.

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

V Brně dne 11. prosince 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu