



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci navrhovatele: **J. B.**, zast. Mgr. Petrou Křenkovou, advokátkou se sídlem Jurkovičova alej 210, Luhačovice, proti odpůrci: **město Uherský Brod**, se sídlem Masarykovo náměstí 100, Uherský Brod, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, Územního plánu města Uherský Brod schváleného zastupitelstvem města obecně závaznou vyhláškou dne 31. 3. 2004, ve znění změny č. 9 územního plánu, vydané dne 23. 6. 2010 usnesením zastupitelstva města č. 747/Z35-10,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Podáním ze dne 25. 1. 2016, označeným jako žaloba (dále jen „žaloba“), navrhovatel napadal primárně rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 24. 11. 2015, č. j. KUZL 71774/2015, sp.zn. KUSP 57874/2015 ÚP-Vác, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání

a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Uherský Brod, odboru stavebního řádu, ze dne 28. 8. 2015, č. j. OSU/0391/15-7-10-3. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost navrhovatele o dodatečné povolení stavby „Zahradní domek včetně jímky na vyvážení, elektrické přípojky“ na pozemcích parc. č. x, x, x v katastrálním území Uherský Brod. Důvodem zamítnutí žádosti bylo zjištění, že stavba nesplňuje požadavek na maximální zastavěnou plochu stanovený v rámci regulativu „Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu“ rekreační zástavby v Územním plánu města Uherský Brod.

V žalobě navrhovatel mimo jiné namítal, že by soud měl při přezkumu napadeného rozhodnutí posoudit zákonnost části územního plánu, z něhož napadené rozhodnutí vychází. Na výzvu soudu pak navrhovatel dne 10. 5. 2017 sdělil, že se domáhá také přezkumu opatření obecné povahy, a to „Územního plánu města Uherský Brod, resp. jeho části – změny č. 9 územního plánu, vydané dne 23. 6. 2010 usnesením zastupitelstva města č. 747/Z35-10, která nabyla účinnosti dne 19. 7. 2010“. Soud proto usnesením ze dne 18. 5. 2017, č. j. 31A 8/2016-49, vyloučil tento návrh na zrušení opatření obecné povahy k samostatnému řízení. Na výzvu soudu k odstranění vad návrhu pak navrhovatel podáním ze dne 9. 6. 2017 upřesnil, že se domáhá zrušení regulativu „Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu“ rekreační zástavby Územního plánu města Uherský Brod schváleného zastupitelstvem města obecně závaznou vyhláškou dne 31. 3. 2004, ve znění změny č. 9 územního plánu, vydané dne 23. 6. 2010 usnesením zastupitelstva města č. 747/Z35-10, která nabyla účinnosti dne 19. 7. 2010.

II. Obsah návrhu

Navrhovatel namítl, že uvedený regulativ není v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce. Územním plánem může dojít k omezení vlastníka či jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám, nepřesáhne-li toto omezení spravedlivou míru. Zvolené řešení pak musí být co do vypořádání kolize práv a zájmů vlastníků se zájmy obce řádně odůvodněno. V napadené části územní plán neobsahuje žádné zdůvodnění, jež by odůvodňovalo takové omezení v obci. Omezení v podobě maximálního přípustného zastavění pozemku, intenzity zastavění a maximální přípustné zastavěné plochy nadzemních objektů představuje podstatný zásah do vlastnického práva. K posouzení oprávněnosti tak výrazného zásahu z hlediska proporcionality je nutné, aby územní plán obsahoval podrobné a přesvědčivé vymezení důvodů, proč je takové omezení nutné. Napadený územní plán takové odůvodnění regulativu neobsahuje.

III. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že k úpravě podmínek prostorového uspořádání pro plochy rekreační zástavby přistoupil pořizovatel po změně legislativy a po nárůstu žádostí stavebníků o umístování objektů, které již nebyly v souladu s charakterem území ani s požadavky na ochranu urbanistických a architektonických hodnot území. Stavby v plochách rekreační zástavby – zahrádkářské areály by neměly svými parametry a stavebně technickým uspořádáním splňovat požadavky na trvalé bydlení, neboť tyto plochy nejsou vybaveny

potřebnou dopravní a technickou infrastrukturou a jejich budování se zde ani v budoucnu nepředpokládá.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně přezkoumal napadené opatření obecné povahy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Předně soud poznamenává, že návrhem je napadeno opatření obecné povahy přezkoumatelné soudem, byť bylo původně vydáno ve formě obecně závazné vyhlášky. Rozhodující je totiž materiální povaha napadeného aktu, přičemž napadený územní plán naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy (k tomu viz například nálezk Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Z hlediska aktivní legitimace navrhovatele a včasnosti návrhu vyšel soud z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36 (č. 3470/2016 Sb. NSS). V tomto usnesení Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

V projednávané věci podal navrhovatel návrh na zrušení části opatření obecné povahy společně se žalobou proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 24. 11. 2015, č. j. KUZL 71774/2015, sp.zn. KUSP 57874/2015 ÚP-Vác, v němž byla napadená část opatření obecné povahy užita (existence napadeného regulativu byla důvodem pro zamítnutí žádosti navrhovatele o dodatečné povolení stavby). Jedná se tedy o návrh v režimu incidenčního přezkumu dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Aktivní legitimace navrhovatele se odvíjí od jeho aktivní legitimace v řízení o žalobě. Jelikož je přímo dotčen ve svých právech žalobou napadeným rozhodnutím, je aktivně legitimován také k podání tohoto návrhu. Stejně tak se lhůta pro podání návrhu odvíjí od lhůty pro podání žaloby. Jelikož byla žaloba proti rozhodnutí podána včas, je nutno také návrh považovat za včasný.

Při posuzování důvodnosti návrhu soud vyšel z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005–98 (č. 740/2006 Sb. NSS). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích; za první,

v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Jelikož se však po novele soudního řádu správního s účinností od 1. 1. 2012 již nejedná o automatický algoritmus přezkumu z úřední povinnosti a soud je vázán návrhem (viz § 101d odst. 1 s. ř. s.), provedl soud pouze krok třetí (námitka nedostatečného odůvodnění regulativu) a krok pátý (rozpor se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce) algoritmu.

Po přezkoumání napadené části opatření obecné povahy dospěl soud k závěru, že **návrh není důvodný**.

Napadeným opatřením obecné povahy je Územní plán města Uherský Brod, schválený zastupitelstvem města obecně závaznou vyhláškou dne 31. 3. 2004, a to v části, v níž stanoví regulativ „Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu“ rekreační zástavby, a ve znění změny č. 9 územního plánu, vydané dne 23. 6. 2010 usnesením zastupitelstva města č. 747/Z35-10.

Změnou č. 9 došlo ke změně regulativu ZK (rekreační zástavby – zahrádkářské areály) mimo jiné v podmínkách prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu. Konkrétně pak byly stanoveny maximální přípustné zastavění pozemku v ploše („*max. 60% plochy pozemku*“), intenzita zastavění plochy („*Na 1 ucelený pozemek v ploše je přípustné umístit maximálně 1 stavbu pro individuální rekreaci a 1 hospodářskou stavbu pro skladování při dodržení maximálního přípustného % zastavění pozemku v ploše*“) a maximální přípustná zastavěná plocha nadzemních objektů [„*do 40 m² (včetně)*“].

Odůvodnění změny č. 9 pak k této regulaci uvádí následující: „*změna č. 9 řeší stanovení prostorové regulace pro přípustné objekty v plochách individuální rekreace tak, aby zde byla omezena výstavba objektů s parametry rodinných domů.*“

Předně tak nelze přisvědčit námitce navrhovatele, že by zavedení posuzovaného regulativu nebylo nijak odůvodněno. Citované odůvodnění je sice velmi stručné, nicméně důvod přijetí dané regulace je z něj zcela zřejmý, a to zachování rekreačního charakteru oblasti. Musí být vzat v úvahu také samotný charakter regulovaného území (rekreační zástavby – zahrádkářské areály), který ve spojení s citovaným odůvodněním dává jasnou představu o účelu, legitimitě a přiměřenosti dané regulace. Soud považuje za naprosto srozumitelné, je-li zástavba na plochách individuální rekreace omezována konkrétními parametry na objekty, které skutečně budou mít charakter staveb pro individuální rekreaci (potažmo hospodářských staveb). Pro takovou zástavbu obecně nejsou rekreační plochy, respektive zahrádkářské areály nejen určeny, ale ani vybaveny patřičnou infrastrukturou, například v podobě kanalizace či zajištění svozu odpadů. Stanovil-li tedy odpůrce výše uvedené limity pro stavby v rekreační zástavbě – zahrádkářských areálech, považuje soud za plně postačující, odůvodnil-li tuto regulaci záměrem, aby v plochách individuální rekreace nebyla prováděna výstavba objektů s parametry rodinných domů.

Zároveň má zdejší soud za to, že uvedený důvod je zcela legitimní a přijatá regulace jednoznačně vede k naplnění deklarovaného důvodu, aniž by překračovala spravedlivou míru omezení vlastnického práva vlastníků dotčených staveb.

Soud poznamenává, že analogickou regulací v územním plánu se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011-55, v němž posuzoval stanovení maximální zastavěné plochy na 50 m² a maximální obestavěný prostor nad terénem na 230 m³ pro objekty v rekreační oblasti. Jakkoliv se konkrétní regulace liší, má zdejší soud za to, že východiska a závěry uvedené v citovaném rozsudku jsou plně přílehlavé i na nyní projednávanou věc.

Je potřeba zdůraznit, že požadavky na parametry staveb vyplývající z územně plánovací dokumentace se nemusí obsahově shodovat s požadavky stanovenými ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Obec vydávající územní plán může stanovit další omezení pro stavby v regulované lokalitě. To se odráží i v tom, že stavební úřad posuzuje případný záměr žadatele z hledisek upravených v § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), přičemž stavební zákon zde uvádí jako samostatné hledisko pro posouzení, zda je posuzovaný záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, a jako další samostatné hledisko, zda je záměr v souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území. Pokud by měla územně plánovací dokumentace pouze kopírovat požadavky na stavby stanovené právními předpisy (včetně obecných požadavků na využívání území), nebyl by důvod, aby byl soulad s územně plánovací dokumentací samostatným hlediskem pro posouzení záměru žadatele. Také proto je třeba dovozovat, že obec při vydávání územně plánovací dokumentace má velmi široké možnosti regulace území, přičemž stanovená omezení nemusí pouze kopírovat omezení stanovená již právními předpisy.

Možnostmi obce regulovat nástroji územního plánování využití území se zabýval také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40, například uvedl, že „[v]e skutečnosti tedy vždy jde 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 nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho 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.“ Dále v rozsudku ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 - 102, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[v]ýsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv

s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil také v rozsudcích z 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, nebo z 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76.

Právní úprava tedy předpokládá velmi široké možnosti a velkou variabilitu regulace stanovované obcemi prostřednictvím územních plánů. Maximální míra zastavění pozemku (ať už v podobě procentuální výměry pozemku, nebo v podobě absolutní výměry zastavěné části) ani intenzita zastavění plochy v plochách určených pro rekreační zástavbu – zahrádkářské areály z tohoto rámce nevybočují. Je nutno zdůraznit, že soudu nepřísluší přezkoumávat samotnou vhodnost stanoveného funkčního využití ploch. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, podle něhož „[s]tanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“ Při přezkumu proporcionality přijatého řešení proto soud musí respektovat skutečnost, že regulované pozemky byly od počátku určeny jako plochy rekreační zástavby.

Jsou-li (a také před změnou č. 9 byly) dotčené pozemky určeny pro rekreační zástavbu, nezbyvá soudu než konstatovat, že regulace vtělená do územního plánu změnou č. 9 fakticky představuje pouze konkretizaci stávajícího funkčního využití. Nejedná se přitom o konkretizaci nijak excesivní. Regulace na jednu stranu zabraňuje výstavbě objektů s parametry rodinných domů (tak jak bylo územním plánem zamýšleno doposud, ačkoliv nebyly tyto parametry explicitně stanoveny), na stranu druhou výstavbu umožňuje v rozsahu plně odpovídajícím funkčnímu využití regulovaných ploch.

Podobně jako ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011-55, má zdejší soud za to, že požadovaného cíle není možné dosáhnout pomocí vhodnějších či šetrnějších nástrojů. Přijaté řešení představuje kompromis mezi veřejnými zájmy a soukromými zájmy v oblasti, neboť odpůrce neeliminovat možnost výstavby v dané lokalitě zcela, ale přijetím předmětného omezení vyjádřil snahu výstavbu usměrnit tak, aby nekolidovala s veřejnými zájmy v dané lokalitě.

Lze shrnout, že přijaté řešení bylo dostatečně odůvodněno a nezasahuje do práv vlastníků dotčených nemovitostí (a tudíž ani do práv navrhovatele) nepřiměřeným způsobem. Představuje proto přípustné omezení vlastnického práva a je plně v souladu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce.

V. Shrnutí a náklady řízení

Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal návrh důvodným, a proto jej ve smyslu § 101 odst. 2 věty druhé s. ř. s. **zamítl**.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení a odpůrci v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 2. srpna 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu