

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatelky: **M. P.,** zastoupena advokátkou Mgr. Radanou Vítovcovou se sídlem Hálkova 2, Praha 2, proti odpůrci: **obec Vráž,** Školní 259, zastoupena advokátem JUDr. Alexejem Hájkem, se sídlem Hviezdoslavova 1600/13, Praha 4, o zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Vráž schváleného zastupitelstvem obce Vráž dne 14. 12. 2010,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

Telefaxovým podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 2. 3. 2011, řádně a včas doplněným ve smyslu § 37 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), navrhla navrhovatelka, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy – územní plán obce Vráž vydaný zastupitelstvem obec Vráž dne 14. 12. 2010, čj. 15-2/2010, dnem vyhlášení rozsudku, a to z těchto důvodů:

Navrhovatelka je výlučnou vlastnicí nemovitostí v katastrálním území Vráž u Berouna, obec Vráž, a to budovy rodinné rekreace č. evidenční X, postavené na pozemku parc. č. st. 555 o výměře 358 m², pozemku parc. č. st. 555-zastavěná plocha a nádvoří, pozemku parc. č. 1078/5 o výměře 1494 m² – orná půda, a pozemku parc. č. 1078/1 o výměře 1345 m² – trvalý travní porost. Tyto nemovitosti jsou zapsány na listu vlastnictví č. 82.

Tyto pozemky ve vlastnictví navrhovatelky jsou přímo dotčeny schváleným územním plánem, když se nacházejí v tzv. RZ ploše rekreace - chatové osady v lokalitě Na lesích. Oproti dříve platnému územnímu plánu ve znění pozdějších změn jsou součástí napadeného územního plánu nové regulativy (podmínky prostorového uspořádání) pro plochy rekreace, které představují nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky, která je touto změnou přímo dotčena. Konkrétně napadené opatření obecné povahy stanoví:

- Minimální velikost nových pozemků je 600 m²;
- Výměra zastavěné plochy rekreačních objektů (do které se započítávají zpevněné terasy zastřešené i nezastřešené) nepřesáhne 8 % celkové výměry předmětného pozemku, zároveň však maximálně 60 m², a to včetně přístaveb stávajících objektů;
- V případě oddělení části pozemků, na které je již realizována nebo povolena rekreační stavba, nebude na této nově oddělené části povolena další stavba;
- Výška objektů nepřekročí 1,0 NP s výškou okapové hrany max. 3,0 m od přilehlého terénu a výškou hřebene max. 6,0 m, jedním podzemním podlažím do hloubky max. 3,0 m.

Navrhovatelka namítá, že výše uvedená pravidla, zejména pak pravidlo omezující oddělování pozemků, představuje nepřiměřený zásah do jejích vlastnických práv. Toto pravidlo je nastaveno pro celou rekreační oblast sice jednotně, avšak diskriminačně, když není zohledněna individuální výměra jednotlivých pozemků – zejména je diskriminační maximální rozloha případné stavby včetně zpevněných ploch. Rozlohy jednotlivých pozemků, které se v chatové osadě nacházejí, jsou přitom různorodé. Platí tak toto stejné pravidlo pro maximální výměru stavby jak pro majitele pozemků o velikosti cca 600 m², tak i pro navrhovatelku, která je však vlastníkem pozemků o velikosti cca 3000 m². Je také omezena ve svém vlastnickém právu s pozemky nakládat (a užívat) je nad míru přiměřenou tím, že po případném oddělení části svého pozemku na nově oddělených pozemcích nesmí být podle tohoto opatření obecné povahy provedena žádná výstavba.

Podle názoru navrhovatelky je-li zájmem obce regulovat zastavěnost pozemků v oblasti, výše uvedený regulativ by měl být případně nastaven koeficientem zastavěnosti pozemku, kdy bude zohledněna výměra každého jednotlivého pozemku (a koeficient zastavěnosti bude pro všechny vlastníky stejný). Omezení, která obsahuje nový územní plán obce Vráž, diskriminuje vlastníky větších pozemků v oblasti a v zásadě jim znemožňuje provádění jakýchkoli staveb (a to včetně zpevněných ploch), dispozice s jejich majetkem a omezuje i případné nabyvatele oddělených pozemků (a to zcela bezprecedentně, když pokud by z pozemku navrhovatelky byla oddělena pozemková parcela o výměře např. 1000 m², není dán objektivně žádný důvod pro to, aby na takovém pozemku napadené opatření obecné povahy znemožňovalo umístit jakoukoliv stavbu, a to byť jen zpevněnou plochu – chodník, terasu atp.).

Není tak akceptovatelný argument pořizovatele územního plánu, že stanovený limit 60 m² je dostatečný pro zajištění rekreační funkce, když zcela jiná je situace u pozemků o výměře 500-600 m² a u pozemků ve vlastnictví navrhovatelky o výměře 5x větší. Podle názoru navrhovatelky není dán žádný veřejný zájem, který by dostatečně ospravedlnil zásah, který představuje napadené opatření obecné povahy, do jejích vlastnických práv. Nový územní plán vychází z podnětu obec Vráž, nebyl nijak zohledněn návrh navrhovatelky na změnu funkčního využití pozemků v jejím vlastnictví (návrh navrhovatelky na zařazení jejího pozemku vzhledem k velikosti a sousedství komunikace

na změnu funkčního využití na obytnou funkci pro potřebu trvalého bydlení). Přitom nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky jsou v bezprostředním sousedství plochy pro bydlení (s objektem bydlení) o obdobné výměře, pozemek navrhovatelky má přímé napojení na komunikaci ve vlastnictví obce a není objektivně rozdíl mezi pozemkem navrhovatelky a sousední plochou pro bydlení.

Rozhodnutí o námitkách navrhovatelky neobsahuje žádné zdůvodnění, je omezeno pouze na konstatování, že stanovení prostorového uspořádání je v souladu s platnými právními předpisy. K jejímu návrhu na změnu funkčního využití jejích pozemků na funkci obytnou není v rozhodnutí o námitkách uvedena žádná odpověď a s tímto návrhem se pořizovatel nevypořádal.

Navrhovatelka je tedy zkrácena napadeným opatřením obecné povahy na svých právech, když nové regulativy u RZ ploch rekreace – chatové osady, zejména pak netypické prostorové regulativy, nepřiměřeným způsobem zasahují do vlastnických práv majitelů nemovitostí v těchto plochách. Argumentace pořizovatele územního plánu, že „výrazně negativním jevem z hlediska ochrany krajiny je pak živelný a dlouhodobě neregulovaný růst rekreačních lokalit v severní části řešeného území a zejména jejich zneužívání k trvalému bydlení, případně i podnikání zcela bez adekvátní dopravní a technické vybavenosti“, odůvodňující omezování vlastníků pozemků v plochách RZ nemůže obstát. Uprostřed uvedené zóny ploch RZ při severní části je novým opatřením obecné povahy vyčleněna lokalita pro možnou výstavbu fotovoltaické elektrárny. Na jedné straně tedy pořizovatel kritizuje obecně bydlení a podnikání v této oblasti, na druhé straně umožňuje ve stejné lokalitě vlastníku jednoho konkrétního pozemku vybudovat fotovoltaickou elektrárnu (a tedy podnikat), bez ohledu na skutečnost, že jde o pozemek v centrální části plochy RZ – rekreace – chatové osady.

V územním plánu pořizovatel uvádí, že návrh rozvojových ploch je navrhován jako dlouhodobá prostorová limita zastavitelného obvodu obce, s prioritou tlaku na regeneraci a přestavbu stávajících fondů, před extenzivním přelitím výstavby na volné plochy. Stávající lokalita RZ rekreace, v níž jsou nemovitosti navrhovatelky, je však v rozporu s tímto pravidlem ve výstavbě zcela omezena novým územním plánem a na jiných volných plochách jsou nově vymezena zastavitelná území. Tato argumentace je tak účelová a nekoncepční, omezení jsou nastavena diskriminačně jen vůči plochám RZ – rekreace – chatové osady.

Navrhovatelka shrnula důvody pro podání návrhu:

1. Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, vady v procesu jeho přijímání.
   Z opatření obecné povahy, jak je dostupné na webových stránkách obce Vráž, není možno zjistit, zda bylo řádně oznámeno veřejnou vyhláškou a po jakou dobu byla tato vyhláška vyvěšena na úřední desce. Je otázkou, zda bylo řádně vydáno a je účinné.

2. Diskriminační a nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky.

3. V rozporu se zákonem nebylo rozhodnuto o námitce navrhovatelky.
   Odpůrce se nevypořádal řádně (a nezdůvodnil) všechny námitky navrhovatelky, které byly včas a řádně uplatněny. Rozhodnutí o námitkách by mělo naplňovat

formální znaky správního rozhodnutí – viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010 čj. 2 Ao 5/2010-24. Odůvodnění, které obsahuje rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, je nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje důvody výroku rozhodnutí, podklady pro vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil. Tvrzení uvedené v odůvodnění o souladu s platnými právními předpisy a dostatečnosti zajištění rekreační funkce je zcela nedostatečné a nepřezkoumatelné.

Navrhovatelka k návrhu připojila výpis z katastru nemovitostí ze dne 15. 9. 2010, podle něhož je vlastnicí těch nemovitostí, které uvedla v návrhu; tyto nemovitosti jsou zapsány na listu vlastnictví č. 82 pro obec Vráž. U pozemků parc. č. 1078/1 a 1078/5 je jako způsob jejich ochrany uveden zemědělský půdní fond.

Navrhovatelka rovněž předložila kopii katastrální mapy pro kat. území Vráž u Berouna ze dne 15. 9. 2010, na níž jsou mj. zakresleny nemovitosti v jejím vlastnictví.

II.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že opatření obecné povahy bylo vyvěšeno řádným způsobem a po dobu vyžadovanou zákonem, a to od 16. 12. 2010 do 3. 1. 2011, a to jak na úřední desce obce, tak na elektronické úřední desce obce. K tvrzení navrhovatelky, že byla napadeným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, má odpůrce za to, že se v žádném případě nejedná o diskriminační a nepřiměřený zásah do vlastnických práv. Odpůrce má právo, v rámci platné právní úpravy, regulovat v rámci územního plánu činnosti, které mají dlouhodobý vliv na charakter a kvalitu života v obci a jejích částech. O obsahu územního plánu, tzn. přiměřenosti regulace, rozhoduje pořizovatel územního plánu. Pokud územní plán není výslovně v rozporu se zákonem, což podle názoru odpůrce není, potom je rozhodnutí plně ve výhradní kompetenci obecního zastupitelstva odpůrce.

Odpůrce dále obecně uvedl, že všechny plochy v obci sloužící k rekreaci jsou v územním plánu označeny jako RZ plochy rekreace – chatové osady a disponují všechny stejným režimem. Proto když zastupitelstvo obce rozhodovalo ve věci vydání územního plánu, mělo zejména na zřeteli u předmětné rekreační oblasti zachování rekreačního charakteru předmětné lokality, když např. přístupové komunikace jsou příliš úzké a chatová zástavba je zde poměrně velmi hustá.

Odpůrce uvedl, že navrhovatelka podala včas námitky proti návrhu územního plánu a o těchto námitkách bylo včas a řádně rozhodnuto.

III.

Nejvyšší správní soud zjistil ze zápisu z 2. zasedání zastupitelstva odpůrce dne 14. 12. 2010, že pod bodem 7 byl projednán územní plán obce. Byla přijata tato usnesení: „Zastupitelstvo obce Vráž souhlasí s návrhem rozhodnutí o námitkách k návrhu územního plánu obce Vráž“ a „Zastupitelstvo obce Vráž schvaluje návrh územního plánu a vydává územní plán Vráž jako opatření obecné povahy a ukládá starostce oznámit vydání územního plánu veřejnou vyhláškou“. Toto oznámení bylo provedeno veřejnou vyhláškou ze dne 15. 12. 2010 čj. 209/2010. Jejím obsahem je oznámení, že zastupitelstvo obce Vráž

vydává usnesením č. 15-2/2010 ze dne 14. 12. 2010 územní plán obce Vráž. Toto oznámení bylo vyvěšeno dne 16. 12. 2010 a sejmuto dne 3. 1. 2011. Bylo současně vyvěšeno na elektronické úřední desce odpůrce.

Ve vztahu k návrhu je územním plánu obce Vráž v části RZ plochy rekreace - chatové osady uvedeno toto:

„d) podmínky prostorového uspořádání

- minimální velikost nových pozemků 600 m²
- výměra zastavěné plochy rekreačních objektů (do které se započítávají zpevněné terasy zastřešené i nezastřešené) nepřesáhne 8 % celkové výměry předmětného pozemku, zároveň však maximálně 60 m² a to vč. přístaveb stávajících objektů
- v případě oddělení části pozemku, na kterém je již realizována nebo povolena rekreační stavba, nebude na této nově oddělené části povolena další stavba
- výška objektů nepřekročí 1,0 NP s výškou okapové hrany max. 3,0 m od přilehlého terénu a výškou hřebene max. 6,0 m, jedním podzemním podlažím do hloubky max. 3,0 m“.

V územním plánu obce Vráž je v části 11. Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění, uvedeno:

„M. P.

- nesouhlas s definicí omezení velikosti zastavěné plochy v oblastech označených jako RZ na 60 m², resp. 8 % a dalších parametrů staveb
- návrh na rozdělení ploch RZ podle velikosti pozemků do 800 m² a větších a stanovení odlišných limit zastavěnosti pozemku.

Rozhodnutí o námitce: Námitka se zamítá.

Odůvodnění: Stanovení podmínek pro využití jednotlivých ploch a stanovení prostorového uspořádání je předmětem řešení územního plánu a je stanoveno v souladu s platnými předpisy. Stanovený limit zastavěné plochy na max. 60 m² (resp. 8 % z výměry pozemku) je dostatečný pro zajištění rekreační funkce“.

IV.

Nejvyšší správní soud, který je k projednání věci příslušný podle § 101c s. ř. s., ji projednal bez nařízení jednání, neboť byly splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s.

Navrhovatelka je aktivně legitimována k podání návrhu, neboť tvrdí, že byla na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácena (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. *při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným*

způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

Není pochyb o tom, že odpůrce měl pravomoc vydat územní plán jako opatření obecné povahy a mezi účastníky o tom také není sporu. Odpůrce rovněž postupoval v mezích své působnosti a pravomoci.

Nejvyšší správní soud dále posuzoval, zda územní plán jako opatření obecné povahy byl vydán zákonem stanoveným způsobem, a to pokud jde o rozhodnutí o námitkách. V návrhu navrhovatelka uvedla, že v rozporu se zákonem o její námitce nebylo rozhodnuto a odpůrce nevypořádal řádně (a nezdůvodnil) všechny její námitky, které byly včas a řádně uplatněny.

V této souvislosti bylo třeba posoudit, zda navrhovatelka byla subjektem, který byl oprávněn námitky podat. Podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „zákon č. 183/2006 Sb.“) *námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.*

Podle § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb. se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Podle § 2 odst. 1 písm. m) zákona č. 183/2006 Sb. se veřejně prospěšným opatřením rozumí opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Podle § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb. se zastavitelnou plochou rozumí plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.

Ze shora uvedených vymezení pojmů, jak jsou uvedeny ve stavebním zákoně, je patrno, že navrhovatelka je sice vlastnicí pozemků a stavby, avšak není dotčena ani návrhem veřejně prospěšných staveb, ani veřejně prospěšných opatření, ani zastavitelných ploch. Proto je třeba uzavřít, že navrhovatelka nebyla osobou oprávněnou podat námitky proti návrhu územního plánu. Odpůrce v řízení o vydání opatření obecné povahy tyto skutečnosti řádně nevyhodnotil a nedospěl ke správnému závěru, že navrhovatelka měla pouze postavení toho, kdo je oprávněn uplatnit proti návrhu připomínky, které může uplatnit každý (§ 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb.)

Námitky navrhovatelky vztahující se k nedostatečnému posouzení a vyhodnocení jejích „námitek“ tedy nejsou důvodné.

K hmotněprávním námitkám navrhovatelky je třeba uvést, že soudní řád správní nepřipouští v řízení o zrušení opatření obecné povahy podání návrhu ve veřejném zájmu (*actio popularis)*, jak vyplývá již z § 101a odst. 1 s. ř. s. (...že byl na *svých* právech zkrácen...). Navrhovatelka tedy může relevantně namítat pouze zkrácení na svých hmotných právech, nikoli zkrácení hmotných práv ostatních vlastníků nemovitostí v chatové osadě (viz např. tvrzení v návrhu: „Omezení, která obsahuje nový územní plán

obce Vráž, diskriminuje vlastníky větších pozemků v oblasti a v zásadě jim znemožňuje provádění jakýchkoli staveb, dispozice s jejich majetkem a omezuje i případné nabyvatele oddělených pozemků... netypické prostorové regulativy nepřiměřeným způsobem zasahují do vlastnických práv majitelů nemovitostí v těchto plochách“).

Pokud jde o vlastní zkrácení hmotných práv, navrhovatelka namítá, že regulativy stanovené jednotně pro celou chatovou osadu, zejména pak pravidlo omezující oddělování pozemků, představují nepřiměřený zásah do jejích vlastnických práv.

Navrhovatelka neuvedla, v čem by měl spočívat nepřiměřený zásah do jejích vlastnických práv; pouze tvrdí, že „po případném oddělení části svého pozemku na nově oddělených pozemcích nesmí být podle tohoto opatření obecné povahy provedena žádná výstavba“. K tomu lze pouze uvést, že navrhovatelka se mýlí. Zákaz další stavby se vztahuje jen na případně oddělenou část pozemku o výměře nejméně 600 m², na kterém je již realizována (povolena) rekreační stavba. V případě navrhovatelky by se tento zákaz týkal pozemku parc. č. st. 555 o výměře 358 m², na němž je postavena budova rodinné rekreace ev. č. X, nově oddělený pozemek by však nemohl mít výměru nejméně 600 m². Dvou dalších zemědělských pozemků ve vlastnictví navrhovatelky se regulativ vůbec netýká.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy se nijak nedotýká vlastnických práv navrhovatelky a proto návrh jako nedůvodný zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto řízení nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 31. března 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu