ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatele: **Ing. M. R.**, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, o návrhu navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy - vyhlášky Statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění obecně závazných vyhlášek Statutárního města Brna č. 1/2005 až č. 26/2006 a opatření obecné povahy č. 1/2007 až č. 1/2011,

takto:

I. V řízení **se pokračuje**.

II. Návrh **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Návrh

[1.] Návrhem ze dne 29. 12 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 30. 12. 2011 se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy – části vyhlášky Statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna č. 1/2005 až č. 26/2006 a opatření obecné povahy č. 1/2007 až č. 1/2011, a to konkrétně věty na str. 28 „Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m^2“ a věty na str. 28 „Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m^3.“

[2.] Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemku p. č. 601/1, zahrada, o výměře 1216 m^2 a parcely č. 601/3, zastavěná plocha a nádvoří, o výměře 100 m^2, obojí v obci Brno, v k. ú. Kníničky. Na základě vlastnictví uvedených nemovitostí je navrhovatel jednoznačně dotčen obsahem a způsobem regulace obsaženým v platné územně-plánovací dokumentaci města Brna.

[3.] Navrhovatel má záměr dobudovat rozestavěnou stavbu na pozemku p. č. 601/3, a to na stavbu individuální rekreace o zastavěné ploše 100 m^2, která vyhovuje požadavkům jeho rodiny. Tím se však dostává do rozporu s napadeným ustanovením vyhlášky Statutárního města Brna č. 2/2004, ve znění platných novel, neboť ta omezuje zastavěnou plochu objektů na max. 50 m^2 a obestavěný prostor části nad upraveným terénem na max. 230 m^3. Navrhovatel dále uvedl, že odůvodnění pro takovéto omezení zastavěné plochy a kubatury rekreačních staveb nenašel v platném zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon"), na který se napadená vyhláška odvolává, ani v jeho prováděcích předpisech. Tyto platné právní normy neomezují zastavěnou plochu ani kubaturu rekreačních staveb. Navrhovatel se proto domnívá, že je právem stavebníka, aby stavbu zrealizoval podle svých představ, když splňuje všechny požadavky stanovené zákonem. Napadené opatření obecné povahy navrhovateli toto právo upírá a stavbu svým dopadem do správního řízení znemožňuje.

[4.] Platný územní plán také neobsahuje řádné odůvodnění těchto omezení v souladu s požadavky § 68 odst. 3 správního řádu a 58 odst. 1 a 2 stavebního zákona ve spojení s ust. § 60 odst. 3 stavebního zákona. Odůvodnění neobsahuje důvody výroku, podklad pro jeho vydání, ani úvahy, které k němu vedly. Podle názoru navrhovatele je třeba doložit vyhodnocení dopadu tohoto požadavku Územního plánu města Brna (dále jen „ÚPMB") a z něj vyplývající požadavky na lokalitu Přehrada. Toto navrhovatel nenašel a domnívá se, že to neexistuje. Navrhovatel uvádí, že v září roku 2011 požádala jeho zmocněnkyně o předložení veškerých dokladů ve spojitosti s předmětným omezením v ÚPMB, a to opakovaně. Sám navrhovatel požádal dne 21. 11. 2011 o předložení předmětné změny a jejího odůvodnění, návrhu a řádného projednání a nic takového mu nebylo poskytnuto.

[5.] Podle názoru navrhovatele je dopad předmětného omezení stanoveného ÚPMB pro lokalitu samu nicotný, protože stavby odpovídající požadavkům městské vyhlášky zde většinou nejsou a nově budované stavby nejsou budovány v souladu s požadavky vyhlášky. Samotné omezení nezajistí zachování původního rázu Přehrady. Tento ráz od 2. světové války prošel takovým vývojem, že nynější uplatnění těchto podmínek je bez nároku na úspěch a v rozporu se stávajícím charakterem oblasti, tedy i s meritem vyhlášky samotné. Dodržení merita vyhlášky by vyžádalo zbourání stávající zástavby, která se již na pozemcích nachází a jen ve svém okolí navrhovatel odhaduje tuto zástavbu na bezesporu 100 staveb. Navrhovatel tento postup nepovažuje za reálný a nepovažuje za reálné ani, aby se v uvedené lokalitě dosáhlo zastavěnosti odpovídající období první republiky. Navrhovatel uvádí, že je již starousedlíkem v této oblasti a že objekty do 50 m^2 se zde nacházejí již jen výjimečně. V rámci rekonstrukcí, přístaveb a dostaveb došlo ke zvětšení stávajících objektů a jejich zastavěných ploch. Navrhovatel opakovaně upozorňoval odpůrce na uvedená fakta a byl vždy odkázán na to, že bude vydán nový územní plán, který již tato omezení nemá. Žádosti o změny stávajícího ÚPMB se neprojednávají, neboť vše bude řešit nový územní plán. Vydání nového územního plánu se však řeší již přes 1

rok, aniž by se přiblížil očekávaný konsenzus. Navrhovatel se prostřednictvím připomínek aktivně účastnil projednávání nového územního plánu a taktéž projednávání ÚPMB, ale v té době tam (podle navrhovatele) takové omezení nebylo.

[6.] Navrhovatel dále zdůrazňuje, že předmětné omezení stanovené ÚPMB je v rozporu s platným stavebním zákonem i s jeho prováděcími vyhláškami, zejména pak s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která stanoví pro stavby rodinné rekreace v § 2b pouze jediné omezení týkající se počtu nadzemních a podzemních podlaží, avšak žádné konkrétní hodnoty 50 m^2 nebo 230 m^3 se v této ani v jiných prováděcích vyhláškách stavebního zákona nenacházejí. ÚPMB tak zákon nerespektuje, i když na něj odkazuje. Navrhovatel se proto domnívá, že tento zásah do jeho práv je v rozporu se zákonem a není tak povinen jej strpět. Jeho snaze o zjednání nápravy mimosoudní cestou nebylo vyhověno.

[7.] Na svoji obranu, proč se nevyjádřil k předmětné změně územního plánu a nenegoval ji, navrhovatel uvádí, že změny ÚPMB probíhají ve velkém počtu, zmatečně a nepřehledně. Pro laika je pak vůbec problém se dovědět, že ta či ona změna probíhá a zda se jej týká, natož v které fázi projednávání má reagovat. Některé změny jsou zveřejněny, některé ne (navrhovatel odkazuje na upozornění ve vyhlášce samé, že opatření obecné povahy se z úsporných důvodů nezveřejňují – str. 1, pozn. 3). Zákon ale nestanoví, že by se navrhovatel v takovém případě nemohl u soudu domáhat zrušení ÚPMB za této situace.

[8.] Navrhovatel opakuje, že se snažil celou věc řešit s odpůrcem, který si sice je vědom, že uplatněná omezení v ÚPMB již nemají být, ale svou nečinností stále změnu odkládá. Navrhovatel doložil odpůrci i to, že lokalita, kde se nachází jeho stavba, je zastavěna objekty s větší zastavěnou plochou než 50 m^2. Na stavebním úřadu byl navrhovatel poučen, že jeho stavba nebude moci být řádně povolena kvůli omezení v ÚPMB a sám stavební úřad však v této záležitosti nemůže nic konat a ÚPMB, i když podle jeho mínění není uvedené ustanovení ÚPMB zcela v pořádku, musí respektovat.

[9.] Navrhovatel uvádí, že odpůrce si nikdy nenechal zpracovat generel, aby jeho požadavek na uvedené omezení byl zákonný. Nikdo také s vlastníky nemovitostí v lokalitě nejednal, aby projednal a prověřil tato opatření, která se jich velmi dotýkají. Existuje pouze zadání generelu z roku 2002, který nikdy nebyl dokončen a řádně projednán, není tedy v „právní moci“, aby mohl být použit jako jiný podklad. Padla podmínka, že generel musí být v souladu s platným ÚPMB, který naznal od r. 2002 hodně změn. Předmětná lokalita má zejména vypuštěnu trasu R 43, což zásadně změnilo podmínky v území, a tento podklad již nelze dále používat. Neexistuje ani územní studie, která by byla závazně projednána s vlastníky nemovitostí a tím byla závazným dokladem.

[10.] Navrhovatel dále uvádí, že předmětné omezení není, kromě vyhlášky Statutárního města Brna č. 2/2004, nikde jinde uvedeno, tj. není ve výkresech ani v textové části územního plánu. Je proto otázkou, zda takto vyhotovená změna je vůbec v „právní moci“.

[11.] Navrhovatel uzavírá, že je přesvědčen, že byl ustanovením změny ÚPMB, uvedeného ve vyhlášce Statutárního města Brna č. 2/2004, ve znění z roku 2011, zkrácen ve svých právech. Dále je navrhovatel přesvědčen, že prokázal „definiční znaky“ pojmu

„dotčená veřejnost“, což mu zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Na odstranění nevyhovujících omezení, která navrhovatele poškozují, nedošlo k dohodě s odpůrcem. Odpůrce si je vědom, že předmětné omezení je v rozporu s platným stavebním zákonem a charakterem lokality. Příslib obsažený v dopise ze dne 14. 9. 2011 OUPR MMB 0324688/2011 o ukončení regulačních omezení zastavěných ploch a kubatur objektů individuální rekreace neřeší navrhovatelovu současnou situaci.

[12.] Závěrem proto navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy „obsažené“ v obecně závazné vyhlášce Statutárního města Brna č. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění obecně závazných vyhlášek Statutárního města Brna č. 1/2005 až č. 26/2006 a opatření obecné povahy č. 1/2007 až č. 1/2011 na straně 28 věta „Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m^2“ a věty na str. 28 „Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m^3.“.

II. Vyjádření odpůrce

[13.] Odpůrce se vyjádřil k návrhu na zrušení výše uvedené části ÚPMB podáním ze dne 27. 1. 2012. Odpůrce nejprve zdůraznil, že navrhovatel nebyl od samého počátku v dobré víře. Navrhovatel zahájil na svém pozemku v okolí Brněnské přehrady realizaci rekreačního objektu, přičemž stavební povolení bylo vydáno pro stavbu o rozměrech 50 m^2. Navrhovatel však v rozporu s tímto povolením začal realizovat stavbu o rozměrech 100 m^2. Z podnětu vlastníků okolních nemovitostí zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby. Navrhovatel se pokouší cestou tohoto návrhu dosáhnout legalizace své stavby.

[14.] Odpůrce dále uvedl, že napadený regulativ se stal součástí ÚPMB změnou, která proběhla v roce 2002, tedy před deseti lety. S ohledem na návrh Nejvyššího správního soudu předložený Ústavnímu soudu, jehož předmětem je otázka přezkoumávání opatření obecné povahy s odstupem několika let, navrhl odpůrce přerušení řízení do rozhodnutí Ústavního soudu.

[15.] Odpůrce dále soudu sdělil, že důvodem k přijetí předmětné změny ÚPMB v roce 2002 byl zájem města a veřejnosti na zachování rekreačního charakteru Brněnské přehrady a jejího okolí. Jde o lukrativní oblast, proto zájem ze strany jednotlivých vlastníků o výstavbu zde po roce 1989 narůstal. Dříve byla výstavba limitována omezením zastavěné plochy na 80 m^2, což umožňovalo zástavbu prakticky pro rodinné bydlení. Tato výstavba však začala ohrožovat původní charakter oblasti, který hrozil přerůst na zástavbu pro bydlení, čímž by okolí Brněnské přehrady pozbylo svůj přírodní a rekreační charakter pro veřejnost. Ochrana hodnot v území je jedním z úkolů územního plánování. Limitováním výstavby po stránce rozměrů je dosaženo zachování rozptýlené zástavby malými objekty (chatami), které nenaruší charakter území a zachovají přírodní rekreační ráz oblasti. Paralelním důvodem pro limitování výstavby je nedostatečná technická infrastruktura pro stavby většího rozsahu (z větší části chybí odkanalizování, parametry komunikací, svoz odpadu apod.).

[16.] Odpůrce dále zdůraznil, že proti změně ÚPMB projednávané v roce 2002 nebyly podány námitky a součástí dokumentu podle tehdejší právní úpravy nebylo odůvodnění.

V daném případě však po faktické stránce je odůvodnění součástí materiálů nad rámec zákonných požadavků.

[17.] K námitce navrhovatele, že odůvodnění pro předmětné omezení stavby není obsaženo v právních předpisech, odpůrce odkazuje na § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon"), podle něhož územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody, ovzduší. Podle § 2 dále územní plánování zahrnuje tyto úkoly a činnosti: a) stanoví limity využití území, b) reguluje funkční a prostorové uspořádání území, e) určuje zásady a podmínky pro věcnou a časovou koordinaci místně soustředěné výstavby jednoho nebo více stavebníků, f) posuzuje a hodnotí územně technické důsledky připravovaných staveb a jiných opatření v území a navrhuje nezbytný rozsah staveb a opatření, které podmiňují jejich plné využití, g) řeší umístění staveb, stanoví územně technické, urbanistické a architektonické zásady pro jejich projektové řešení a realizaci, h) navrhuje využití zdrojů a rezerv území pro jeho společensky nejefektivnější urbanistický rozvoj, i) vytváří podklady pro tvorbu koncepcí výstavby a technického vybavení území, k) navrhuje územně technická a organizační opatření nezbytná k dosažení optimálního uspořádání a využití území. Prakticky stejně jsou řešeny cíle a úkoly územního plánování v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon"). Ve všech případech je kladen důraz na koordinaci veřejných a soukromých zájmů v území a ochranu hodnot v území se zaměřením zejména na ochranu životního prostředí. Zachování kvalitního rekreačního a přírodního charakteru území pro rekreaci veřejnosti bylo i cílem posuzované změny, proto odpůrce nepřekročil zákonem stanovené možnosti územního plánování pro ochranu území.

[18.] K námitce navrhovatele ohledně absence odůvodnění v územním plánu odpůrce uvádí, že navrhovateli lze dát alespoň z hlediska formální podoby materiálu zapravdu. Je tomu tak však proto, že územní plán byl vydáván v době platnosti předchozí právní úpravy, která neobsahovala institut opatření obecné povahy, ani jemu obdobný. Regulativy byly vydávány jako příloha vyhlášky o závazných částech územního plánu, přitom u vyhlášky právní úprava nepředpokládá odůvodnění. Odůvodnění však nad rámec požadavků tehdejší právní úpravy je součástí projednávaných materiálů, a to jak ve stádiu zadání, tak i ve stádiu návrhu změn. Toto odůvodnění po obsahové stránce koresponduje s tím, co odpůrce uvedl výše ohledně posuzované úpravy regulativů. Navrhovatelem tvrzená žádost o předložení dané změny není u úřadu územního plánování evidována – úřad takovou žádost neobdržel.

[19.] K tvrzením navrhovatele, že stavby, které by odpovídaly požadavkům ÚPMB v dané lokalitě prakticky nejsou, odpůrce vyjadřuje domněnku, že předchozí stavební úřad povoloval stavby v rozporu s územním plánem, resp. legalizoval „černé stavby", přičemž v současné době usiluje nově vzniklý stavební úřad o řešení této situace. To však není důvodem k zásahům do územního plánu. Odpůrce také neusiluje o zástavbu odpovídající 1. republice, územní plán samozřejmě ani neoperuje s vybouráváním stávající zástavby. Při

současné přípravě velké aktualizace územního plánu se skutečně uvažuje o odstranění stávajícího regulativu omezení zastavěné plochy v určitých lokalitách. Tato varianta je však stále ve stádiu projednávání a zvažování a i pokud bude provedena, bude její součástí jiné řešení hodnot v území např. formou indexu zastavěnosti pozemků. Případná změna regulativů tedy musí být koncepční – nemělo by dojít k neorganickému zrušení omezení zastavěné plochy a následné živelné výstavbě a nevratnému zastavení území doposud rekreačního.

[20.] Navrhovatel neuvádí, v čem je ustanovení regulativů omezující zastavěnost hodnotami 50 m^2 a 230 m^3 v rozporu se stavebním zákonem. Pořizovatel územního plánu je bezpochyby oprávněn k regulaci území, v případě vyhodnocování konkrétních regulativů je pak posuzována otázka důvodnosti a míry (tedy proporcionality), zejména se nesmí jednat o projev libovůle veřejné správy. Odpůrce se domnívá, že v projednávaném případě se jedná o omezení vyvolané závažnými důvody. Má-li být zachován charakter Přehrady a jejího těsného okolí jako příměstský rekreační, s omezenou zástavbou, se zachováním značného stupně zeleně a s převahou přírodního prostředí pro možnost rekreace Brňanů, je třeba stanovit zástavbě limity. V opačném případě se okolí Přehrady změní v průběhu několika let na klasickou zástavbu pro bydlení. Odpůrce poznamenává, že z dlouhodobého hlediska přicházely v úvahu i regulativy neumožňující zástavbu vůbec. Již připuštění zástavby v omezeném rozsahu je tedy vstřícným krokem vůči majitelům pozemků a kompromisem mezi veřejnými a soukromými zájmy. Limity pro výstavbu jsou však vzhledem k potřebě zachování charakteru území jako rekreačního nezbytné. Pokud navrhovatel zpochybňuje oprávnění územních plánů k realizaci limitů nestanovených zákonem či prováděcími předpisy, odkazuje odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2010, sp. zn. 6 Ao 2/2010, kde se Nejvyšší správní soud již zabýval přípustností konkrétního regulativu vymezující zastavitelnost ploch procentem a neshledal, že by orgán územního plánování nebyl oprávněn regulovat takto území.

[21.] Odpůrce se dále vyjádřil k tvrzení navrhovatele ohledně chaotičnosti probíhajících změn ÚPMB. Odpůrce uvedl, že tato tvrzení navrhovatele jsou obecná a nekonkrétní, nesplňují obsahové požadavky na projednatelnou námitku a není specifikováno konkrétní porušení zákona, které má navrhovatel na mysli. Tvrzení o chaotických změnách územního plánu je vágní a obecné, navíc se nezakládá na pravdě, řádné zveřejnění dokládá příloha odpůrce. Odpůrce též upozorňuje, že v procesu projednávání nebyla uplatněna žádná námitka ze strany soukromých vlastníků pozemků a proces projednávání byl silně ovlivněn „dobově“. V dnešní době již je nemyslitelné, že by obdobná změna územního plánu proběhla bez angažovanosti veřejnosti a řady podaných námitek; od doby před 10 lety mediální informovanost i angažovanost občanské společnosti vzrostla nebývalou měrou přesto, že proces projednávání se příliš nezměnil. Odkazem je specifikováno tvrzení navrhovatele, že „některé změny jsou řádně zveřejněny, některé ne“. Odpůrce uvádí, že podle odkazu navrhovatele se však nejedná o projednávání změny, která je předmětem soudního přezkumu v projednávané věci. Navíc toto tvrzení není relevantní ani srozumitelné. Odpůrce dovozuje, že navrhovatel patrně odkazuje touto formou na situace vznikající tehdy, když je vzhledem k rozsáhlosti zveřejňovaných materiálů využito zveřejnění upravené ust. § 20 odst. 2 stavebního zákona.

[22.] Odpůrce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, kde se Nejvyšší správní soud zabýval důsledky procesní pasivity účastníků při přijímání opatření obecné povahy pro soudní přezkum opatření obecné povahy. Odpůrce dále uvádí, že případná realizace staveb překračujících regulativy a dostávajících se tak do rozporu se zákonem nemůže být z podstaty věci argumentem pro zrušení ÚPMB a opětovně zdůrazňuje, že v současné době probíhají ze strany stavebního úřadu opatření právě proti tomuto druhu zástavby.

[23.] Odpůrce dále uvádí, že případné neprojednání generelu či pořízení územní studie není předmětem tohoto řízení. Zpracování či nezpracování generelu není relevantní, neboť se nejedná o zákonný požadavek. Pro tuto problematiku byla zpracována řada prověřovacích materiálů, nikoliv však generel. V území byl zpracován regulační plán, který však nebyl schválen. Územní studie (oproti tvrzení navrhovatele) nemusí být projednána s vlastníky nemovitostí a nestává se závazným dokladem. Navrhovatelovo závěrečné zpochybnění „právní moci" předmětného omezení zastavěné plochy není relevantní ani správné. Toto omezení zastavěné plochy bylo řádně schváleno procesem změny územního plánu (zde regulativů územního plánu), jak je doloženo v odpůrcem přiloženém spisovém materiálu.

[24.] Odpůrce závěrem navrhuje zamítnutí navrhovatelova návrhu.

II. Doplnění návrhu navrhovatelem a vyjádření odpůrce

[25.] Navrhovatel podáním ze dne 23. 2. 2012 doplnil svůj návrh v tom smyslu, že zdůraznil, některá tvrzení v návrhu uvedená. Navrhovatel zejména zdůraznil, že ÚPMB stanovuje u objektu individuální rekreace maximální zastavěnou plochu 50 m^2, objekty mohou být podsklepené a mít jedno nadzemní podlaží a podkroví; obestavěný prostor nesmí překročit 230 m^3. Přitom současně platná vyhláška 501/2006 Sb. upravuje pouze pojem stavby pro rodinnou rekreaci v ust. § 2 písm. b), a to jako stavbu o dvou nadzemních podlažích, jedno podzemní podlaží a podkroví. Vyhláška obce (ÚPMB) tedy omezuje zastavěnou plochu, když v zákonných předpisech tato možnost není.

[26.] Při schvalování ÚPMB v roce 1994 nebyla stanovena maximální zastavitelná plocha ani obestavěný prostor, odkazovalo se na tehdy platný právní předpis (vyhláška č. 83/1967 Sb.), který tato omezení stanovoval. V roce 1998 došlo ke zrušení vyhlášky č. 83/1967 Sb. a vstoupila v platnost nová vyhláška č. 137/1998 Sb., která však tato omezení již neměla a změnou tehdy platného ÚPMB byla tato změna neoprávněně zahrnuta do ÚPMB a je tam dodnes.

[27.] Podle názoru navrhovatele by tedy byla zrušením příslušných ustanovení ÚPMB či jeho zrušením jako celku zjednána náprava. Podle názoru navrhovatele je nyní obecně závazná vyhláška města Brna č. 2/2004 v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb. a s platným stavebním zákonem.

[28.] S obsahově totožným podáním se navrhovatel obrátil na soud také dne 7. 9. 2012.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Existence podmínek řízení

[29.] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."): existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

[30.] Návrhem napadený správní akt (ÚPMB) byl vydán v roce 1994 podle tehdy platných právních předpisů prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (vyhláška města Brna č. 16/1994), která byla v roce 2004 zrušena obecně závaznou vyhláškou města Brna č. 2/2004 a po té měněna dalšími obecně závaznými vyhláškami a opatřeními obecné povahy. Nejvyšší správní soud má za to, že návrhem napadený správní akt (ÚPMB) představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné zdejším soudem, a to s ohledem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, dostupného na www.nalus.usoud.cz, který zavádí tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy. Z citovaného nálezu Ústavního soudu se podává, že *„novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. (...) Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydaných formou opatření obecné povahy, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ve znění platném ke dni účinnosti tak nový stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy, tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů).“* Podle názoru Nejvyššího správního soudu ÚPMB naplňuje uvedené znaky opatření obecné povahy. Nadto je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud k obdobnému závěru již dospěl ohledně ÚPMB v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 - 84 (zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), a Nejvyšší správní soud nyní neshledává žádný důvod, proč by se od tohoto již vysloveného právního názoru měl odchýlit.

[31.] Při posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele vycházel zdejší soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009., č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ze kterého vyplývají následující závěry: *„Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení ...V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je*

z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona) ... Může jím být [navrhovatelem - pozn. NSS]*zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).*"

[32.] V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. 601/1, zahrada, o výměře 1216 m^2 a parcely č. 601/3, zastavěná plocha a nádvoří, o výměře 100 m^2, obojí v obci Brno, v k. ú. Kníničky, přičemž oblast, kde leží tyto navrhovatelovy nemovitosti je regulována ÚPMB a vztahují se na ni limity zastavitelnosti, jejichž zrušení navrhovatel požaduje. Navrhovatel též tvrdí relevantní dotčení na svých právech, neboť uvádí, že má v úmyslu dobudovat rozestavěný objekt individuální rekreace na pozemku p. č. 601/3 tak, že zastavěná plocha objektu bude dosahovat 100 m^2, přičemž návrhem napadená část ÚPMB stanovuje limit zastavitelnosti na 50 m^2. Navrhovatel tedy tvrdí relevantní dotčení na svém vlastnickém právu, jehož složkou je mimo jiné právě právo věc užívat (*ius utendi*).

[33.] Z návrhu navrhovatele ze dne 29. 12. 2011 vyplývá, že navrhovatel se domáhá zrušení části napadeného opatření obecné povahy (ÚPMB), konkrétně věty na str. 28 „Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m^2" a věty na str. 28 „Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m^3." Takto formulovaný petit je podle názoru Nejvyššího správního soudu přípustný a návrh proto lze připustit k meritornímu projednání.

[34.] Pasivně legitimována je v řízení o zrušení územního plánu obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné z www.nssoud.cz). V projednávaném případě byl ÚPMB vydán zastupitelstvem města Brna, pasivně legitimováno je tedy Statutární město Brno.

[35.] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že návrh byl navrhovatelem podán 30. 12. 2011, tedy před novelou zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle čl. II odst. 1 zákona č. 303/2011 Sb. se použije zákon č. 150/2002 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Nejvyšší správní soud proto v řízení postupoval podle znění s. ř. s. účinného do 1. 1. 2012.

Přerušení řízení o návrhu a rozhodnutí bez jednání

[36.] Nejvyšší správní soud též zejména vzhledem k relativně dlouhé době, která uplynula od přijetí napadeného regulativu (podle vyjádření odpůrce a jím předložených dokumentů jsou napadená ustanovení součástí ÚPMB již od roku 2002), nejprve přerušil řízení ve věci s ohledem na návrh Nejvyššího správního soudu Ústavnímu soudu podaný ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Ao 1/2010 a vedený u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 34/10, jehož předmětem bylo mimo jiné i posouzení

ústavnosti absence lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle právní úpravy účinné do 1. 1. 2012.

[37.] O tomto návrhu Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10 tak, že návrh Nejvyššího správního soudu zamítl. Podle ust. § 48 odst. 5 s. ř. s. po opadnutí překážky předseda senátu i bez návrhu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje. Důvodem pro přerušení řízení bylo vyčkání na rozhodnutí Ústavního soudu o výše uvedeném návrhu Nejvyššího správního soudu podaném ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010 a o uvedeném návrhu bylo již Ústavním soudem rozhodnuto, opadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno a Nejvyšší správní soud proto v souladu s ust. § 48 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že se v řízení pokračuje.

[38.] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 27. 1. 2012 uvedl, že souhlasí s projednáním a rozhodnutím ve věci samé bez jednání. Navrhovatel k výzvě soudu ze dne 4. 1. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011 - 13, v zákonné lhůtě dvou týdnů (srov. ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.) nevyjádřil svůj nesouhlas s projednáním věci bez jednání, proto se má za to, že navrhovatel také souhlasil s projednáním věci bez jednání. Nejvyšší správní soud tedy ve věci rozhodl, aniž by nařizoval jednání.

Věcné posouzení návrhu

[39.] Nejvyšší správní soud při přezkumu opatření obecné povahy postupuje zejména podle algoritmu přezkumu popsaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS a dostupném na www.nssoud.cz. Uvedený algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, 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.

[40.] Při přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy dále Nejvyšší správní soud vycházel zejména z námitek navrhovatele, neboť přezkum opatření obecné povahy je z povahy věci obsahově předurčen především procesní aktivitou účastníků řízení. Na tom nic nemění ani to, že Nejvyšší správní soud není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán důvody návrhu. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 6 Ao 1/2009 – 98, dostupný na www.nssoud.cz nebo nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09, dostupný na http://nalus.usoud.cz.).

[41.] V projednávané věci nemá zdejší soud žádnou pochybnost o tom, že ÚPMB byl vydán zastupitelstvem města Brna v mezích jeho pravomoci a působnosti. Ani navrhovatel tuto skutečnost nijak nezpochybnil. Proto zdejší soud přistoupil přímo k třetímu kroku výše uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

Zákonnost procesu vydání změny ÚPMB

[42.] Navrhovatel namítá, že odpůrcem nebyl zpracován generel k zamýšleným omezením včleněným do ÚPMB. K tomu zdejší soud uvádí, že podle § 3 starého stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2002 byl územní generel územně plánovacím podkladem, který řeší podrobně otázky územního rozvoje jednotlivých složek osídlení a krajiny. Podle § 3 odst. 1 starého stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2002 sloužily územně plánovací podklady zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a není-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území. Zpracování územně plánovacích podkladů však nestanovil zákon jako nezbytnou podmínku pro vydání územně plánovací dokumentace (tedy např. územního plánu). Je také třeba poukázat na nezávaznou povahu územně plánovacích podkladů, kterou již v minulosti konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27, kde uvedl: „*Podle § 3 odst. 1 starého stavebního zákona, v relevantním znění, ovšem platilo, že územně plánovací podklady sloužily zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a nebyla-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území. S ohledem na uvedené je tedy třeba uzavřít, že i kdyby byla zmíněná zastavovací studie dle svého obsahu urbanistickou studií, nemohla představovat překážku pro zpracování nové územně plánovací dokumentace, tedy ani regulačního plánu.*“

[43.] K námitce navrhovatele, že odpůrce nejednal o přijetí napadených omezení v ÚPMB s vlastníky nemovitostí v dané lokalitě, Nejvyšší správní soud uvádí, že ÚPMB byl schválen v souladu se zákonem upraveným procesem, kde i podle starého stavebního zákona byl prostor pro účast veřejnosti. Napadená omezení byla poprvé začleněna do ÚPMB vyhláškou č. 11/2002, která byla schválena 26. 6. 2002. V té době již platil zákonný postup tvorby územního plánu, který byl v hrubých obrysech podobný dnešnímu postupu při schvalování územně plánovací dokumentace. Byl zpracováván koncept územně plánovací dokumentace, který byl veřejně projednán a vlastníci nemovitostí mohli podávat ke konceptu námitky (§ 21 odst. 4 zákona č. starého stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2002). Poté byl zpracován návrh územního plánu, ke kterému opět mohli vlastníci nemovitostí podat námitky nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek ke konceptu (§ 22 odst. 4 starého stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2002). Z uvedeného vyplývá, že (podobně jako dnes) nebylo ani v době schválení napadených omezení vyžadováno zákonem předchozí jednání pořizovatele územně plánovací dokumentace s jednotlivými vlastníky, ale vlastníci měli možnost vyjádřit se k přijímané územně plánovací dokumentaci ve formalizovaném procesu jejího schvalování prostřednictvím námitek ke konceptu územně plánovací dokumentace a námitek k návrhu územně plánovací dokumentace, případně vyjádřením nesouhlasu s vyřízením svých námitek ke konceptu.

[44.] Navrhovatel dále namítal, že nebyla zpracována územní studie, která by byla projednána s vlastníky nemovitostí v dané lokalitě. Nejvyšší správní soud konstatuje, že územní studie je (obdobně jako územní generel) územně plánovacím podkladem. Podle § 30 nového stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení

vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí. Pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel. V projednávaném případě však ani územní studie nemohla být podmínkou přijetí změny ÚPMB, neboť vyhláška č. 11/2002, kterou byla předmětná omezení do ÚPMB začleněna, byla schvalována za účinnosti starého stavebního zákona, který institut územní studie neznal (srov. ust. § 3 odst. 2 starého stavebního zákona).

Soulad ÚPMB se zákonem

[45.] Navrhovatel především namítá, že nový stavební zákon ani jeho prováděcí vyhlášky neobsahují podobné omezení výstavby rekreačních objektů, jako stanoví ÚPMB pro danou lokalitu. Podle názoru navrhovatele je tedy omezení zastavitelnosti stanovené ÚPMB v rozporu s platným stavebním zákonem i s jeho prováděcími vyhláškami, zejména s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

[46.] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že podle ust. § 2 odst. 1 písm. a) starého stavebního zákona je jedním z úkolů územního plánování stanovení limitů využití území, přičemž limity využití území podle § 139a odst. 1 starého stavebního zákona omezují, vylučují, případně podmiňují umísťování staveb, využití území a opatření v území. Pokud tedy odpůrce stanovil územním plánem limity zastavitelnosti pro danou lokalitu, stanovil tak v souladu s úkoly územního plánování limity využití území. Některé limity využití území přitom mohou vyplývat z právních předpisů, jiné vyplývají z vlastností regulovaného území.

[47.] Nyní platná vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území stanoví požadavky na stavbu pro rodinnou rekreaci v § 2 tak, že pro účely této vyhlášky se rozumí *stavbou pro rodinnou rekreaci stavba, jejíž objemové parametry a vzhled odpovídají požadavkům na rodinnou rekreaci a která je k tomuto účelu určena; stavba pro rodinnou rekreaci může mít nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.* Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze v žádném případě dovozovat, že by se požadavky na parametry staveb vyplývající z územně plánovací dokumentace musely vždy obsahově shodovat s požadavky této vyhlášky. Obec vydávající územní plán může stanovit jiné 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 platného stavebního zákona, přičemž stavební zákon zde uvádí jako samostatné hledisko pro posouzení, zda je posuzovaný záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací (§ 90 písm. a) stavebního zákona), 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.

[48.] Také z toho, jak vymezují obsah územního plánu prováděcí předpisy, je třeba dovodit, že obec při vydávání územně plánovací dokumentace má velmi široké možnosti regulace území, přičemž stanovená omezení nemusí pouze kopírovat omezení stanovená již právními předpisy. Příloha 7 nyní platné vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti stanoví obsah územního plánu. Podle písm. f) uvedené přílohy textová část územního plánu obsahuje (mimo jiné) *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách),* Podobně také vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, která platila v době vydání předmětné změny ÚPMB stanovila ve své Příloze 2, že textová část územního plánu obsahuje mimo jiné řešení územního plánu, do kterého spadají též *limity využití území* včetně stanovených zátopových území.

[49.] Možnostmi obce regulovat nástroji územního plánování využití území se zabýval také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Nejvyšší správní soud poukazuje zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40, ve kterém soud uvedl, že „*Ve 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 nesčíslně 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 „*Výsledné 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 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, nebo z 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76.

[50.] Z citované právní úpravy a judikatury tedy vyplývá, že zákon naopak předpokládá velmi široké možnosti a velkou variabilitu regulace stanovované obcemi prostřednictvím územních plánů. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s argumentací navrhovatele, který dovozuje rozpor předmětných omezení v ÚPMB z toho, že jsou stanovena nad rámec omezení daných právními předpisy.

[51.] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatele, že jelikož není předmětné omezení zastavitelnosti kromě ÚPMB nikde jinde uvedeno, je diskutabilní, zda je toto omezení v „právní moci". Jednak je třeba dát zapravdu odpůrci, že tato námitka navrhovatele je značně vágní, neboť není jasné, co navrhovatel míní „právní mocí" napadeného opatření obecné povahy. I pokud by Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že navrhovatel „právní mocí" míní platnost napadeného opatření obecné povahy, není ani pak jasné, proč navrhovatel spojuje případnou neplatnost opatření obecné povahy s tím, že ÚPMB stanovuje jiné podmínky (resp. další podmínky) pro realizaci staveb oproti relevantním právním předpisům.

[52.] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou navrhovatele, že ÚPMB neobsahuje řádné odůvodnění přijatých omezení zastavitelnosti. Soulad obsahu opatření obecné povahy se zákonem je třeba posuzovat podle právního stavu platného v době jeho vydání. Opačný přístup by byl nelogický a vedl by k absurdním důsledkům, protože správní soudy by pak musely rušit opatření obecné povahy, která byť byla vydána v souladu s právními předpisy platnými v době jejich vydání, neodpovídají požadavkům nové právní úpravy. Zejména u „starých" územních plánů přijatých podle starého stavebního zákona by bylo absurdní posuzovat jejich náležitosti podle nové právní úpravy.

[53.] Platný stavební zákon upravuje institut opatření obecné povahy s tím, že jednou z náležitostí opatření obecné povahy je též odůvodnění, které musí obsahově odpovídat náležitostem předepsaným správním řádem, stavebním zákonem a prováděcími předpisy (jde zejména o vyhlášku č. 500/2006 Sb.). Za účinnosti starého stavebního zákona byly územní plány vydávány formou obecně závazných vyhlášek. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění platném v době vydání předmětné změny ÚPMB v ust. § 84 odst. 2 písm. b) stanovil, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlašovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou. Přitom ani zákon o obcích, ani starý stavební zákon, ani jeho prováděcí vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci nestanovily požadavek, aby územní plán obce obsahoval odůvodnění. Proto navrhovatelova námitka, že ÚPMB neobsahuje odůvodnění předmětného omezení zastavitelnosti, není důvodná. V projednávaném případě však je odůvodnění (jak správně podotýká odpůrce - nad rámec zákona) součástí projednávaných materiálů, na základě kterých bylo předmětné omezení zastavitelnosti vytvořeno a schváleno. To umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu další přezkoumání ÚPMB zejména z hlediska proporcionality přijatého omezení.

Proporcionalita omezení v ÚPMB

[54.] Navrhovatel dále uváděl, že nepodal námitky v procesu schvalování předmětné změny ÚPMB. Podle jeho tvrzení jsou změny ÚPMB přijímány ve velkém počtu, zmatečně a nepřehledně. Je obtížné dovědět se o projednávání změn, některé změny jsou zveřejněny, jiné nikoliv. Přitom navrhovatel odkazuje na poznámku 3 na str. 1 ÚPMB, ze které má vyplývat, že opatření obecné povahy se z úsporných důvodů nezveřejňují.

[55.] Navrhovatelem zmiňovaná poznámka v ÚPMB zní: „*V období účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. v platném znění (tj. po 1. 1. 2007) jsou změny ÚPMB včetně veřejně prospěšných staveb a opatření vydávány opatřením obecné povahy a nejsou z úsporných důvodů součástí tohoto materiálu.*" Je třeba konstatovat, že tato poznámka se týká změn přijatých

formou opatření obecné povahy, zatímco změna ÚPMB, která přinesla předmětné omezení zastavitelnosti, byla vydána formou obecně závazné vyhláškou obce podle starého stavebního zákona. Z poznámky ale ani nevyplývá, že by změny přijaté opatřeními obecné povahy nebyly zveřejňovány, jak vyžaduje stavební zákon. Podle názoru soudu jde pouze o to, že obsahovou součástí regulativů ÚPMB nejsou z úsporných důvodů opatření obecné povahy v plném znění (tj. včetně odůvodnění a dalších náležitostí). Řádné zveřejnění v procesu přijímání předmětné změny dokládá (podle spisu dodaného odpůrcem) oznámení veřejného projednání zadání změn ÚPMB ze dne 10. 10. 2001, ze kterého vyplývá, že veřejné projednání s občany se konalo dne 15. 11. 2001, přičemž dokumentace projednávaných změn byla vystavena od 26. 10. 2001 do 26. 11. 2001 v budově Magistrátu města Brna, a oznámení o veřejném projednání návrhu změn ÚPMB ze dne 6. 3. 2002, ze kterého vyplývá, že veřejné projednání s občany se konalo 11. 4. 2002, přičemž dokumentace projednávaných změn byla vystavena od 22. 3. 2002 do 22. 4. 2002 v budově Magistrátu města Brna. Navrhovatel ani netvrdí, že konkrétně předmětná změna ÚPMB nebyla řádně zveřejněna, lze proto souhlasit s odpůrcem, že tvrzení navrhovatele v tomto směru jsou pouze obecná.

[56.] Odpůrce odkazuje na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/201 - 116. Z tohoto usnesení se podává: *Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).* Navrhovatel v projednávané věci sice aktivně neparticipoval v procesu přijímání územního plánu, Nejvyšší správní soud má však za to, že je v projednávané věci třeba přihlédnout také k dobovým okolnostem přijímání předmětné změny územního plánu, na které poukazuje sám odpůrce (tedy nízká mediální informovanost veřejnosti a nižší míra angažovanosti občanské společnosti). Kromě toho je Nejvyšší správní soud tohoto názoru, že vypořádáním navrhovatelových námitek nedojde k porušení právní jistoty dalších účastníků, neboť i tyto námitky navrhovatele vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako nedůvodné (viz dále).

[57.] Navrhovatel především namítá nepřiměřenost regulace. Podle jeho názoru není předmětné omezení způsobilé zajistit zachování původního rázu Přehrady, neboť v regulované oblasti je již existující hojná zástavba, která neodpovídá limitům daným vyhláškou; objekty do 50 m^2 se nacházejí v dané lokalitě pouze výjimečně.

[58.] Nejvyšší správní soud nejprve opakovaně zdůrazňuje, že mu nepřísluší přezkoumávat 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, ze kterého se podává: „*Stanovit 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." Soud se však v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

[59.] V rámci záměru k pořízení změny ÚPMB, kterou byla napadená omezení vložena do ÚPMB se uvádí jako zdůvodnění přijatých omezení následující: „*Navržená úprava sjednocuje terminologii s vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Stavební objemy zahrádkářských a rekreačních chat původně omezovala prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu (č. 83/1976 Sb.), zrušená s účinností k 1. 7. 1998 Sb., nahradila pojmy „rekreační a zahrádkářská chata" jediným pojmem „objekt pro individuální rekreaci" a stavebními objemy se nezabývá. Tím přešla tato problematika do pravomoci obcí, které si mohou v územním plánu obce omezení stavebního objemu objektů pro individuální rekreaci stanovit, příp. jejich výstavbu zcela vyloučit. Ke zpřísnění omezení zastavěné plochy a obestaveného prostoru objektů pro individuální rekreaci přípustných ve vyhlášených rekreačních oblastech (z 80 m² na 50 m² a z 360 m³ na 230 m³) nás vede skutečnost, že větší stavební objem nepřímo podporuje využívání objektů pro individuální rekreaci k bydlení, což z hlediska města ani veřejného zájmu není žádoucí (území rekreační oblasti není odkanalizováno, není zajištěn odvoz odpadu ani příjezd pro sanitky a požárníky). Navrhovaná úprava limitu zastavěné plochy a obestavěného prostoru je přitom shodná s regulativy stávajícího Územního plánu zóny rekreační oblasti Brněnské přehrady).*" V podstatě stejné odůvodnění je obsaženo také v zadání předmětné změny ÚPMB a v návrhu předmětné změny ÚPMB (oproti záměru je doplněno pouze o odůvodnění regulace týkající se pozemků určených k plnění funkcí lesa, která však na nemovitosti navrhovatele nedopadá).

[60.] Cíl přijatých omezení je tedy z odůvodnění přijaté změny ÚPMB i z vyjádření odpůrce jasný. Přijatá regulace má zabránit výstavbě rodinného bydlení v rekreační oblasti Brněnské přehrady a zachovat tak rekreační charakter oblasti. Důvody pro přijetí této regulace jsou jednak zachování rekreačního charakteru dané oblasti, jednak absence technické infrastruktury pro rodinné bydlení v oblasti. Regulace též vychází z historického vývoje, ze kterého vyplynulo, že předchozí omezení zastavěnosti 80m² a 360 m³ se ukázalo v praxi jako nedostačující.

[61.] Přijaté řešení je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu legitimní a potřebné, odůvodněné historickým vývojem i reálnými podmínkami v oblasti Brněnské přehrady. Podle názoru Nejvyššího správního soudu není také možné dosáhnout požadovaných cílů v projednávaném případě jinak než právě využitím nástrojů územního plánování, jiný vhodnější či šetrnější nástroj, kterým by bylo možno vytčených cílů dosáhnout, podle názoru Nejvyššího správního soudu není v projednávaném případě použitelný.

[62.] Při zvažování proporcionality přijatého řešení je třeba vyhodnotit též závažnost zásahu do právní sféry navrhovatele, který byl touto změnou ÚPMB způsoben. Podle názoru Nejvyššího správního soudu představuje přijaté řešení současně kompromis mezi veřejnými zájmy a soukromými zájmy v oblasti, neboť odpůrce neeliminoval možnost výstavby v dané lokalitě zcela, ale přijetím předmětného omezení vyjádřil snahu výstavbu usměrnit tak, aby nekolidovala s veřejnými zájmy v dané lokalitě.

[63.] Je třeba podotknout, že ani fakt, že se dnes v oblasti nacházejí stavby neodpovídající dnes platným omezením plynoucím z ÚPMB, nemůže být legitimním důvodem pro shledání předmětného omezení zastavěnosti jako neproporcionálního. Ať již tyto stavby vznikly v oblasti historicky v době, kdy platila benevolentnější omezení zastavitelnosti pozemků nebo ať již jde o výsledek nezákonné praxe předchozího stavebního úřadu, neshledává Nejvyšší správní soud tento důvod jako relevantní pro zrušení napadené části ÚPMB. Je třeba předně konstatovat, že územní plán reguluje vztahy v území vždy do budoucna, nelze se tedy domnívat, že by snížení zastavitelnosti pozemků mohlo mít vliv na stavby, které se již v území nacházejí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 - 102). Dále je třeba si uvědomit, že nástroji územního plánování se vždy nastolí určitý stav vztahů v území, který má být v daném území do budoucna respektován. Nástroje územního plánování nemohou samy o sobě ovlivnit případnou protiprávní praxi stavebních úřadů, které mají naopak povinnost aplikovat regulaci stanovenou nástroji územního plánování tak, aby výsledný stav do budoucna odpovídal vztahům v území nastoleným územním plánem. Ani případná protiprávní praxe stavebního úřadu způsobující legalizaci staveb jsoucích v rozporu s platným územním plánem tedy zpravidla není relevantní pro přezkoumání proporcionality regulace stanovené územním plánem, který naopak reguluje stav, který má být na daném území nastolen.

[64.] Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud uvádí, že řešení přijaté ÚPMB nelze považovat za neproporcionální ani z těch důvodů, že odpůrce přejal do ÚPMB v modifikované podobě omezení zastavitelnosti stanovené dříve prováděcím právním předpisem (zde vyhláškou č. 83/1976 Sb.), který byl posléze zrušen novým právním předpisem. Jde pouze o výraz toho, že odpůrce považoval za vhodné ponechat v území na základě předchozí zkušenosti (faktické využívání rekreačních objektů k rodinnému bydlení) omezení zastavitelnosti určené zastavěnou plochou a obestavěným prostorem při určitém zpřísnění jeho parametrů. (Oproti zastavěné ploše 80 m^2 a obestavěnému prostoru 360 m^3, který byl požadován ust. § 54 odst. 1 citované vyhlášky, odpůrce začlenil do územního plánu omezení zastavěné plochy 50 m^2 a omezení obestavěného prostoru 230 m^3).

[65.] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětná právní regulace je svým rozsahem a formou přiměřená, neboť změna ÚPMB nijak nadmíru nezasahuje právní sféru navrhovatele, svojí povahou není diskriminační, není rovněž aktem libovůle a nelze ji nikterak označit ani za extrémně věcně nesprávnou. Není zde tedy dán žádný důvod pro její zrušení v rámci pátého bodu algoritmu.

Závěr a náhrada nákladů řízení

[66.] Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadené opatření obecné povahy bylo shledáno zákonným ze všech v úvahu přicházejících hledisek, návrh na jeho zrušení proto podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 1. 1. 2012 jako nedůvodný zamítl.

[67.] Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 1. 1. 2012 nemá v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. listopadu 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu