

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatele: **Město Rýmařov**, se sídlem náměstí Míru 1, Rýmařov, zastoupený Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Moravskoslezský kraj - Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaného Zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426 dne 22. 12. 2010,

takto:

I. V opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje, schváleném usnesením Zastupitelstva Moravskoslezského kraje č. 16/1426 dne 22. 12. 2010, **se zrušuje** v textové části
- v bodě č. 27 slovo „zejména“ ve větě: „*Toto omezení platí zejména pro vybraná katastrální území těchto obcí: .....*“
- v bodě č. 74 slovo „zejména“ ve větě: „*Nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci ani zahušťování zástavby v těchto lokalitách zejména: .....*“
- v bodě č. 94 věta: „*Nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci ani zahušťování zástavby v těchto lokalitách.*“
dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Ve zbytku **se** návrh **zamítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatel se v řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. domáhal zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaného zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426 dne 22. 12. 2010 (dále jen „Zásady"), a to částí uvedených v příloze č. 1 textové části
- v kapitole A. Priority územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území
- bod č. 9: „*Zamezení rozšiřování stávajících a vzniku nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci v nejvíce exponovaných prostorech za podmínek podrobněji specifikovaných v kapitolách B, C a E.*"
- v kapitole C. Specifické oblasti – část bodu č. 27: „*Nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci. Přírůstek kapacit rodinné rekreace realizovat výhradně přeměnou objektů původní zástavby na rekreační chalupy. Toto omezení platí zejména pro vybraná katastrální území těchto obcí: Malá Morávka – k.ú. Malá Morávka a Karlov pod Pradědem; Karlova Studánka – k.ú. Karlova Studánka; Ludvíkov – k.ú. Ludvíkov pod Pradědem.*"
- v kapitole E. Upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území – část bodu č. 74: „*Nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci ani zahušťování zástavby v těchto lokalitách zejména:*
- na území CHKO Poodří, CHKO Beskydy a přírodního parku Podbeskydí;
- na území Slezských Beskyd;
- na území rozvojové oblasti nadmístního významu OB-N1 Podbeskydí;
- v okolí vodních nádrží Žermanice a Těrlicko;
- na území CHKO Jeseníky v rámci katastrálních území obcí Malá Morávka (k.ú. Malá Morávka a Karlov pod Pradědem), Karlova Studánka (k.ú. Karlova Studánka), Ludvíkov (k.ú. Ludvíkov pod Pradědem);
- a dále na vybraných katastrálních území obcí Vítkov (k.ú. Vítkov – část Podhradí a k.ú. Nové Těchanovice - část Zálužné), Kružberk (k.ú. Kružberk), Moravice (k.ú. Moravice), Hradec nad Moravicí (k.ú. Žimrovice a Domoradovice), Odry (k.ú. Klokočůvek). Tato podmínka se nevztahuje na správní území statutárního města Ostravy s výjimkou lokalit zvláště chráněných území ve smyslu ustanovení § 14 a násl. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a území soustavy Natura 2000."
- v kapitole F. Vymezení cílových charakteristik krajiny – část bodu č. 94: „*Nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci ani zahušťování zástavby v těchto lokalitách.*"

Návrh na zrušení specifikované části Zásad odůvodnil navrhovatel tím, že on i okolní obce v nedávné minulosti schválili územní plány, jejichž součástí je vznik nových lokalit pro stavby rodinné rekreace. Rozšiřování tohoto typu rekreace představuje jednu z nejvýznamnějších možností rozvoje v problematické oblasti Specifická oblast republikového významu SOB3 Jeseníky – Kralický Sněžník (dále jen „SOB3") a koresponduje s Politikou územního rozvoje ČR 2008 (dále jen „PÚR") a dlouhodobými záměry obcí, kterým byla věnována několikaletá příprava a orgány odpůrce se k nim v průběhu schvalovacího procesu opakovaně kladně vyjadřovaly. Podle názoru navrhovatele však Zásady tyto záměry fakticky znemožňují a v různých ohledech se jedná o nezákonně vydaný akt.

Navrhovatel namítal, že v napadené části Zásady odporují PÚR, která výslovně stanoví potřebu rozvoje rekreace ve specifické oblasti SOB3, neboť rozvoj rekreace a celkově turistického ruchu je jednou z mála možných rozvojových aktivit v této oblasti. Je nepřípustné, aby nadřazený dokument stanovil jako jednu z priorit vytvářet územní podmínky pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu v dané oblasti a dokument nižší úrovně, vydaný později, tuto prioritu, resp. její důležitou část, bez řádného zdůvodnění vyloučil. Odpůrce překročil svoji zákonem vymezenou pravomoc, protože není oprávněn v Zásadách regulovat jiné plochy, koridory a záležitosti než ty, které mají nadmístní význam. Otázka regulace lokalit pro stavby rodinné rekreace je záležitostí lokální, a tedy plně v kompetenci místních správních orgánů. Absolutní zákaz rozšiřování ploch pro stavby rodinné rekreace je v rozporu se zásadou subsidiarity, minimalizace a šetrnosti zásahu do práv jednotlivce, a rovněž s principem proporcionality a individualizace.

Dále navrhovatel namítal, že v napadené části jsou Zásady neurčité a částečně i zmatečné, neboť slovo „zejména“ použité ve třetí větě bodu 27 kapitoly C. a v první větě bodu 74 kapitoly E., způsobuje neurčitost a umožňuje různý výklad. Z použité formulace tak není zřejmé, zda odpůrce zamýšlel takto striktně regulovat rozšiřování lokalit pro stavby rodinné rekreace na celém území Moravskoslezského kraje s výjimkou města Ostravy nebo pouze ve vyjmenovaných územích. Podle názoru navrhovatele je napadená část Zásad rovněž diskriminační, neboť zákaz se vztahuje pouze na plochy pro stavby určené k rodinné rekreaci, čímž dochází diskriminaci rodinné rekreace, tedy pouze jednoho z několika typů rekreace. Druhým důvodem diskriminačního charakteru je výjimka z nepřípustnosti rozšiřování lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci udělená statutárnímu městu Ostrava, která není dostatečně odůvodněna.

Závěrem navrhovatel namítal, že Zásady v napadené části porušují ustanovení správního řádu. Podle názoru navrhovatele představuje zdržení se určitého jednání stanovení povinnosti. Z dikce ust. § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) plyne, že není povoleno, aby opatření obecné povahy stanovilo svým adresátům nové povinnosti. Může pouze u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah. Zásady v napadené části nejen, že nerozšiřují nějakou povinnost, která by byla stanovena zákonem, ale přímo stanoví povinnost zcela novou, čímž se příčí závaznému znění zákonné úpravy opatření obecné povahy a jejímu výkladu.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že podkladem pro stanovení toho, aby nebyly rozšiřovány plochy pro tzv. rodinnou rekreaci byly objektivně zjištěné skutečnosti o počtu objektů rodinné rekreace na území Moravskoslezského kraje. Zásady přitom absolutně nezakazují stavby pro rodinnou rekreaci, jak chybně uvádí navrhovatel, ale brání dalšímu rozšiřování ploch pro tyto stavby, tj. brání vzniku nových chatových osad, které mají z hlediska dopadu do území převážně negativní vliv na přírodu a krajinu a naopak ve srovnání s jiným rekreačním využitím území minimální pozitivní dopad na hospodářský rozvoj, protože nevytvářejí nová pracovní místa a slouží téměř výhradně pouze majitelům jednotlivých nemovitostí. Pro obce naopak představují náklady, které si samosprávy předem mnohdy dostatečně neuvědomují – nároky na údržbu komunikací, odvoz odpadků atd. Z hlediska udržitelného rozvoje území není možné tento druh rekreace podporovat také z důvodu neúměrných nároků na nové zastavěné plochy a úbytek volné krajiny. Odpůrce má za to, že z kapitoly C. Specifické oblasti Zásad i ze souvisejícího odůvodnění

uvedeného v kapitole C. III přílohy č. 3 Zásad jasně vyplývá, které požadavky a úkoly jsou v dané specifické oblasti územnímu plánování stanoveny. Požadavek nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby rodinné rekreace je odůvodněn skutečností, že intenzita objektů rodinné rekreace již dosahuje mezních hodnot s rizikem dopadů na kvalitu přírodního prostředí a stanovení tohoto požadavku je zásadní pro zajištění udržitelného rozvoje území. Tento závěr učinil odpůrce na základě územně analytických podkladů kraje. Současně z výše uvedených kapitol vyplývá požadavek a úkol pro územní plánování spočívající v podpoře rekreace hromadné – rekreačních středisek, sportovních a rekreačních zařízení. I tento požadavek byl v Zásadách dostatečně odůvodněn. Odpůrce nemá za to, že by body 8, 9, 27 a 77 způsobovaly vnitřní rozpornost Zásad. Body 8 a 9 jsou obsaženy v kapitole A., která stanoví priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje, je tak jakousi preambulí Zásad a tomu také odpovídá míra obecnosti bodů 1 – 16a v ní obsažených. Bod 27 a v něm obsažené požadavky se pak vztahují konkrétně k SOB3, platí tak pouze pro tuto specifickou oblast a jsou stanoveny s ohledem na její zvláštnosti a potřeby. Bod 77 je obsažen v kapitole E., kterou jsou upřesňovány územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, které jsou podloženy průzkumy a rozbory v rozsahu územně analytických podkladů. K námitce překročení pravomoci a působnosti odpůrce uvedl, že okruh úkolů, které mají Zásady řešit, je uveden v ust. § 36 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) a vyplývá také z přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která stanoví obsah zásad územního rozvoje, přičemž působnost daná odpůrci v rámci koncepce rozvoje území kraje, určující základní požadavky na jeho účelné a hospodárné uspořádání, je nepoměrně širší, než uvádí navrhovatel. Odpůrce také vyslovil nesouhlas s navrhovatelem, že by míra posouzení škodlivosti případného rozšiřování ploch pro stavby rodinné rekreace byla plně v kompetenci místních správních orgánů a nemohla být upravena v Zásadách. Nejde totiž o posouzení vlivu jednotlivých záměrů na životní prostředí (které provádí správní orgány v rámci přenesené působnosti, ale o utváření koncepce rozvoje kraje tak, aby byly chráněny přírodní, kulturní a civilizační hodnoty jeho území. K tvrzené neurčitosti odpůrce uvedl, že Zásady zpřesňují vymezení specifické oblasti republikového významu SOB3 jako území obcí, jejichž taxativní výčet je uveden v tabulce obsažené v bodě 27 Zásad. Odpůrce přisvědčil navrhovateli, že použití slova „zejména“ je v tomto bodě nadbytečné a při aplikaci pouze jazykového výkladu může vzbudit pochybnost o rozsahu regulace. Má však shodně s navrhovatelem za to, že skutečný smysl regulace je zřejmý z odůvodnění k tomuto bodu uvedeného v příloze č. 3, části C. odůvodnění Zásad, kde se uvádí: „*Současná intenzita rekreačního využití (objekty individuální rekreace) uvedených prostorů dosahuje mezních hodnot s rizikem dopadů na kvalitu přírodního prostředí. Stanovení limitu pro uvedená k.ú. je zásadní podmínkou pro zajištění udržitelného rozvoje území.*“ Z tohoto textu podle odpůrce jednoznačně vyplývá, že odůvodnění se vztahuje k vybraným katastrálním územím, i když jsou v první větě opsána výrazem „uvedených prostorů“. Tato katastrální území totiž patří mezi exponované prostory, o kterých obecně hovoří bod 9 části A. Zásad. Stejná nepřesnost je i v bodě 74, kde opět slovo „zejména“ může při striktním jazykovém výkladu, jaký uplatňuje navrhovatel, vyvolat pochybnosti, zda tato regulace platí pouze ve vyjmenovaných lokalitách nebo na celém území Moravskoslezského kraje. Odpůrce dává přednost výkladu logickému a systematickému a má za to, že z odůvodnění obsaženého v kapitole C.V. přílohy č. 3 odůvodnění Zásad, je účel regulace zřejmý. K bodu 94 kapitoly F. „Vymezení cílových charakteristik krajiny“, v části „Typy krajin“ odpůrce odkázal na odůvodnění obsažené v kapitole C.VI. přílohy č. 9 odůvodnění Zásad. Smyslem zásady pro rozhodování o změnách v území uvedené pod poslední odrážkou: „*Nepřipustit rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci ani zahušťování*

zástavby v těchto lokalitách.“, je zabránit výrazným změnám určujících charakteristik Zásadami chráněného typu krajiny, které by mohly způsobit ztrátu její identity a snížení kulturně historické hodnoty krajiny. Tato regulace, ač se zdá rozsáhlá, vychází z regulace, která byla obsažena v Územním plánu velkého územního celku Jeseníky. Odpůrce má za to, že konkrétně vymezil předmět úpravy a tvrzení navrhovatele, že regulace v Zásadách obsažená je obecná, neurčitá a odporuje tak povaze opatření obecné povahy, odmítl. Použití slova „zejména“ nemůže v kontextu odůvodnění bodů 27 a 74 způsobit takovou nejistotu adresátů, jak ji navrhovatel popisuje. K tvrzené diskriminační povaze odpůrce uvedl, že uplatňuje jen své ústavou zaručené právo na samosprávu, tedy především právo samostatně rozhodovat o svých záležitostech. Na podkladě soustavného monitorování množství chat pro rodinnou rekreaci a dopadu jejich existence na kvalitu přírodního prostředí shledal, že rozsah rodinné (individuální) rekreace v uvedených oblastech dosahuje mezních hodnot. Nejedná se o novou skutečnost, protože regulace staveb sloužících k individuální rekreaci byla obsažena již v Územním plánu velkého územního celku Jeseníky. Odpůrce má za to, že důvody regulace rodinné rekreace v odůvodnění bodu 74 Zásad uvedl v dostatečném rozsahu. Aby předešel dalším námitkám Statutárního města Ostrava, uvedl, že jeho se podmínka pod předmětnou odrážkou bodu 74 týká pouze v rozsahu zvláště chráněných území ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. K tvrzenému nezákonnému stanovení nových povinností opatřením obecné povahy odpůrce uvedl, že speciální úprava zásad územního rozvoje vydávaných formou opatření obecné povahy, je obsažena ve stavebním zákoně, který stanoví jejich obsah a účel. Náležitosti jejich obsahu pak stanoví prováděcí předpis. Odpůrce tak v rámci své působnosti a pravomoci dané mu stavebním zákonem vytvoří regulaci závaznou pro obce spadající do jeho územní působnosti. Z výše uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

Na toto vyjádření reagoval navrhovatel replikou, ve které polemizoval s konkrétními tvrzeními odpůrce. Podle navrhovatele lze odpůrcem jmenované pasáže PÚR vykládat pouze tak, že v daných oblastech má docházet k rozšiřování či zvyšování intenzity územních podmínek pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu. Dále navrhovatel odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, které lze přiměřeně použít i na vztah mezi Zásadami a územními plány jednotlivých obcí. K další námitce odpůrce vztahující se k tvrzenému absolutnímu zákazu staveb určených pro rodinnou rekreaci navrhovatel uvedl, že myšlenku minimálního, pozitivního dopadu na hospodářský rozvoj území, negativního vlivu na přírodu a zvýšených nákladů obcí nesdílí. Většina rekreačních objektů je navržena u stávajících sítí a ke zvyšování nákladů na údržbu komunikací tedy nedochází. Obdobné platí pro náklady na odvoz odpadu. Zabezpečená rodina, která si plánuje pořídit objekt inviduální rekreace, obecně obce nezatěžuje a naopak představuje přínosy. Takoví členové obcí se aktivně účastní společenského života, jak po stránce organizační, finanční, tak i po stránce duševní. Rozvoj cestovního ruchu a s tím spojené rodinné rekreace je pro obce významných rozvojovým faktorem a rády by rozhodovaly o konkrétním umístění rekreačních staveb na úrovni svých územních plánů. K námitce odpůrce, že navrhovatel nedisponuje znalostmi a podklady potřebnými k posouzení typu krajiny navrhovatel uvedl, že s tímto názorem se neztotožňuje a odkázal na konkrétní relevantní dokumenty, z nichž čerpal své informace. Podle názoru navrhovatele spadá určení, zda na území obce se budou rozšiřovat plochy určené pro stavby k rodinné rekreaci, zcela pod kategorii veřejných záležitostí, kterou jsou orgány místní samosprávy schopny regulovat. V případě, že by byl navrhovatel nucen dát svůj územní plán do souladu se Zásadami, došlo by tím zjevně k tomu, že by nemohl využít pozemky ve svém vlastnictví k plánovanému účelu. Navrhovatel má jednoznačně za

to, že plochy pro rodinnou rekreaci, nejsou plochami ani záležitostmi nadmístního významu. Bylo by zcela absudní dovodit, že plocha určená k výstavbě jednoho objektu je plochou nadmístního významu. Dané plochy nijak nepřesahují hranice územním plánem města řešeného území, nijak neovlivňují okolní obce. Pokud se jedná o tvrzenou neurčitost napadených ustanovení, odpůrce sice souhlasí s tím, že použití slova „zejména“ může při aplikaci jazykového výkladu vzbudit pochybnosti, ale má zato, že při logickém výkladu je účel regulace zřejmý. Navrhovatel se však domnívá, že již první způsob výkladu by měl být dostatečně jasný, neboť adresáti napadených ustanovení nemusí disponovat dostatečnou mírou znalostí týkajících se různých způsobů výkladu. Záměr odpůrce vyjádřený v odůvodnění Zásad neodpovídá textu bodu 27 a 74. Absolutní zákaz výstavby nových objektů rodinné rekreace plyne i z bodu 94 Zásad. Odpůrce rozsáhlou regulaci zdůvodňuje odkazem na předchozí regulaci v územním plánu velkého územního celku Jeseníky, nicméně území navrhovatele nepatří do odpůrcem citovaných lokalit, kterých se dotýkala předchozí regulace. K tvrzené diskriminační povaze napadených ustanovení navrhovatel uvedl, že si je vědom toho, že v Moravskoslezském kraji existují oblasti, kde by počet objektů rodinné rekreace mohl dosahovat limitních hodnot a že tuto situaci je třeba v zájmu zachování přírodních hodnot řešit, ale tato situace se týká jen některých částí řešeného území, jak ostatně uznal i sám odpůrce. Navrhovatel se domnívá, že prostý statistický průměr celého kraje jako jediný údaj pro porovnání průměrů a určení přípustnosti rozšiřování ploch určených k rodinné rekreaci se jeví jako nedostatečný. Závěrem pak uvedl, že podle jeho názoru je návrh důvodný, a proto na něm v plném rozsahu trvá.

Podle ust. § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech.

Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení na jeho subjektivních práv opatřením obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, v bodu 34. uvedl: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude (...) 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. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*“

V dané věci navrhovatel jako obec a současně vlastník významné části pozemků na svém území namítá, že Zásady v napadené části významně omezují či znemožňují vznik nových a rozšiřování stávajících lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci. Logicky a konsekventně tak tvrdí dotčení své právní sféry. Je tedy nepochybné, že může být dotčen Zásadami jako souborem pravidel omezujících způsoby a možnosti využití pozemků. Jeho aktivní procesní legitimace v řízení je tedy dána.

Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. posuzuje soud při rozhodování 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 judikatury Nejvyššího správního soudu není rozsah soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy neomezený, jakkoli je v podstatné míře ovládán zásadou oficiality. V již citovaném usnesení rozšířeného senátu se k tomu v bodě 28. uvádí: *„Uvedené ustanovení by mohlo naznačovat, že soud otázku zákonnosti opatření obecné povahy i procedury vedoucí k jeho vydání posoudí na základě prvního návrhu, dané opatření obecné povahy napadnuvšího, komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem. Tato představa je však iluzorní. Soud jistě není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, a může tedy uvedený akt poměřovat i dalšími zákonnými hledisky, v návrhu netraktovanými. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci.*

Zákonnost opatření obecné povahy zkoumá Nejvyšší správní soud jednak z hledisek kompetenčních a procesních, a jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatele (podrobněji viz část III. rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, a také body 27. a 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. na www.nssoud.cz).

V uvedených intencích se důvodností návrhu, a tedy zákonností napadeného opatření obecné povahy, zabýval Nejvyšší správní soud i v dané věci.

Jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci je, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem. To platí i pro regulaci pomocí hierarchického systému nástrojů územního plánování, mezi nimi i pro zásady územního rozvoje. Nejvyšší správní soud k tomu v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 sb. NSS) vyslovil následující úvahy: *„[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní*

civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Pipes, R., Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008).

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; (...).

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou - samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny - vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. (...) z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4 vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis" (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem „nucený zásah do vlastnického práva" je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. (...)"

Úkolem soudu při přezkumu Zásad tedy je posoudit, zda odpůrce nevybočil ze zákonných mantinelů zákonných pravidel územního plánování, včetně prověření, zda

zásahy do vlastnického práva byly provedeny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Odpůrce v rámci své samostatné působnosti může stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území.

Ve vztahu k legislativním aktům obcí formuloval Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, publ. pod č. 218/2007 ve sv. č. 47 Sb. ÚS, svoji doktrínu ohledně ústavně vymezeného rozsahu práva na samosprávu takto*: „26. (...) ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. (...)*

Tyto závěry jsou v podstatné míře přenositelné i na oblast územního plánování. Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti podle ust. § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Ust. § 18 a § 19 stavebního zákona, která poměrně konkrétně stanoví cíle a úkoly územního plánování, nedávají samosprávě na území kraje právo stát se prostřednictvím zásad územního rozvoje jakýmsi krajským zákonodárcem, který rozhodne o tom, jaké ekonomické či stavební aktivity jsou na území kraje přípustné a které nikoliv. Naopak podle stavebního zákona platí zásadně stejná pravidla pro to, jaké hodnoty mají být prostřednictvím nástroje územního plánování chráněny. Kraj může v zásadách územního rozvoje nepochybně stanovit pravidla, na základě nichž, s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám kraje (např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti apod.) budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem chráněné hodnoty. Pokud však znemožní určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který je za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky běžně provozován a připuštěn, vybočí tím z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců. Samospráva obcí a krajů je z ústavního hlediska pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Proto samospráva nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor, jímž podle jednoho ze základních článků Ústavy má Česká republika být, na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla. Požadavek elementární jednotnosti podmínek pro život jednotlivců, včetně jejich ekonomických aktivit, neznamená, že by v různých regionech nemohly být stanoveny různé (různě přísné) podmínky pro regulaci takových aktivit, např. stavebních. Tato regulace však musí mít objektivně existující důvod vycházející ze

specifických podmínek daného regionu, jimiž se tento liší od jiných regionů nebo od „průměrného“ stavu z pohledu celostátního.

Dále se pak Nejvyšší správní soud zabýval konkrétními námitkami uplatněnými v návrhu. V první z nich navrhovatel namítal, že Zásady v napadené části odporují PÚR, která výslovně stanoví potřebu rozvoje rekreace ve specifické oblasti SOB3.

Politika územního rozvoje je koncepční nástroj územního plánování, ze kterého je třeba vycházet při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje a která slouží jako vodítko pro směřování dalších fází územního plánování z hlediska budoucího využití území České republiky. Při pořizování zásad územního rozvoje jsou hodnoceny a zvažovány možné varianty záměrů obsažených v politice územního rozvoje, která následně pořizovatel realizuje s ohledem na udržitelný rozvoj území, tedy s ohledem na vyváženost vztahu příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel a přitom chrání specifické hodnoty území. PÚR v kapitole 4 nazvané „Specifické oblasti“ v čl. 71 stanoví, že v rámci územně plánovací činnosti kraje a koordinace územně plánovací činnosti obcí mají být vytvářeny územní podmínky pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu. Z takto obecně formulovaného cíle, který lze naplnit různými způsoby s ohledem na místní podmínky, nelze bez dalšího dovodit, že by PÚR podporovala rozšiřování či zvyšování intenzity využití lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci. Pokud tedy Zásady omezily možnost vytváření nových či rozšiřování stávajících lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci, nejedná se o rozpor s PÚR, a tato námitka je proto nedůvodná.

K tvrzenému překročení zákonem vymezené pravomoci a působnosti odpůrce s ohledem lokální povahu regulace lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci Nejvyšší správní soud uvádí, že pravomoc odpůrce regulovat využití území kraje v Zásadách vyplývá zejména z ust. § 5 odst. 4 a dále z § 18, § 19 a § 36 stavebního zákona. Podle ust. § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona je plochou nadmístního významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Ochrana a zachování přírodních, kulturních či civilizačních hodnot určitých území má bezpochyby nadmístní význam. Pokud tedy v určité konkrétní lokalitě, která je významná z hlediska ochrany přírody, byla již dosažena, či dokonce překročena, limitní hodnota počtu objektů k rodinné rekreaci, pak další nárůst nepřispěje k rozvoji rekreace v širším smyslu v území, ale naopak může způsobit degradaci jeho přírodních hodnot, a tím i negativně ovlivnit jeho využití z hlediska cestovního ruchu, což pak může mít ekonomický dopad na území celého okolního regionu, tj. na území více obcí. V těchto případech mohou mít lokality určené pro stavby k rodinné rekreaci nadmístní význam a jsou pak způsobilé být předmětem regulace v zásadách územního rozvoje. Pokud tedy odpůrce v Zásadách stanovil určitá pravidla pro stavbu objektů k rodinné rekreaci, činil tak v rámci své věcné působnosti. Tato námitka je proto rovněž nedůvodná.

Pokud jde o námitku neurčitosti formulace použité odpůrcem, tuto vztahuje navrhovatel k bodu 27 kapitoly C. a bodu 74 kapitoly E. a dále do určité míry i k bodu 94 kapitoly F. textové části Zásad, které upravují nepřípustnost vzniku nových a rozšiřování stávajících lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci. Tuto námitku vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako důvodnou.

Z formulace bodu 27 kapitoly C. a bodu 74 kapitoly E. v textové části při použití termínu „zejména“ lze mít zato, že zákaz vzniku nových a rozšiřování stávajících lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci se vztahuje na celé území kraje či SOB3. V odůvodnění Zásad je však uvedeno k bodu 27, že nepřípustnost rozšiřování ploch pro stavby rodinné rekreace je stanovena z toho důvodu, že „*současná intenzita rekreačního využití (objekty individuální rekreace) uvedených prostorů dosahuje mezních hodnot s rizikem dopadů na kvalitu životního prostředí. Stanovení limitu pro uvedená k.ú. je zásadní podmínkou pro zajištění udržitelného rozvoje území.*“ a k bodu 74 je pak uvedeno, že „*V rámci 1. etapy prací bylo prokázáno, že současný rozsah individuální rekreace v uvedených oblastech dosahuje mezních hodnot s rizikem dopadu na kvalitu přírodního prostředí. Ochrana přírodních hodnot je jednou z priorit územního plánování kraje.*“ Je tedy nepochybné, že zde existuje rozpor mezi textovou částí Zásad a jejím odůvodněním, neboť není zřejmé, jaký byl úmysl odpůrce ve vztahu k regulaci lokalit určených pro stavby k rodinné rekreace, pokud jde o její územní rozsah, zda se týká pouze konkrétně označených oblastí či katastrálních území nebo území celého kraje, popř. SOB3.

Pokud se jedná o bod 94 kapitoly F., je nepřípustnost „*rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci ani zahušťování zástavby v těchto lokalitách*“ vztažena na všechny lokality patřící do krajinného typu „krajina leso-luční.“ Takto vymezená prostorová působnost regulace je velmi obecná a ani z odůvodnění Zásad k tomuto bodu není zřejmé, jakých konkrétních území se zákaz týká. Odpůrce může regulovat lokality určené pro stavby k rodinné rekreaci, jsou-li nadmístního významu, ale pouze takovým způsobem, který nebude v navazujících fázích územního plánování vyvolávat pochybnosti, příp. spory. Z takto obecně formulované regulace, jak je obsažena v bodě 97 kapitoly F. ale není vůbec jasné, jakým způsobem by měl být tento bod specifikován a konkretizován v územních plánech měst a obcí, jak je uvedeno v odůvodnění Zásad.

K námitce týkající se diskriminačního charakteru napadené části Zásad Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud je v Zásadách řádně odůvodněn závěr, že počet staveb pro rodinnou rekreaci (případně i jiných staveb) v určité přírodně významné lokalitě překračuje mezní limity, pak zákaz rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci (příp. i jiné stavby) v určitém konkrétně vymezeném prostoru není diskriminační. Opačná situace by nastala, pokud by odpůrce paušálně omezil určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, která je za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky běžně provozována a připuštěna. V daném případě odpůrce vycházel z Územně analytických podkladů Moravskoslezského kraje 2009, jejichž součástí je mimo jiné i tabulka „Objekty rodinné rekreace ve vztahu k trvale obydleným objektům a počtu obyvatel obce (ÚAP MSK 2009)“ a na základě těchto informací dospěl k závěru, že počet objektů rodinné rekreace dosahuje v některých částech řešeného území limitních hodnot a další nárůst jejich počtu nepřispěje k rozvoji rekreace v území, ale naopak může způsobit degradaci jeho přírodních hodnot, a tím i ztrátu atraktivity pro cestovní ruch. Tato námitka je tedy nedůvodná.

Pokud se jedná o námitku stanovení nové povinnosti v rozporu s ust. § 173 odst. 3 správního řádu, pak je třeba poukázat na to, že odpůrce má, jak již bylo výše uvedeno,

pravomoc regulovat využití území kraje. Regulace obsažená v Zásadách je pak závazná pro obce spadající do jeho územní působnosti (§ 54 odst. 2 a 4 stavebního zákona). Regulace konkrétních lokalit nemístního významu musí být podložena jejich specifickým charakterem, který je při posuzování konkurujících si legitimních zájmů natolik hodnotný, že kvůli němu je proporcionální takovým způsobem omezit vlastnická práva osob. Míra přísnosti regulace pak musí u konkrétních lokalit odpovídat významu hodnot, které mají být regulací chráněny. Stanoví-li odpůrce v Zásadách, že na určitých, konkrétně vymezených, územích kraje je nepřípustné rozšiřování stávajících a vznik nových lokalit určených pro stavby k rodinné rekreaci, a tento svůj závěr řádně odůvodní, pak je tato regulace v jeho pravomoci a působnosti. Nejedná se o stanovení nové povinnosti, ale o stanovení požadavků na využití ploch nadmístního významu.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrhu zčásti vyhověl a ve výroku specifikovanou část napadeného opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušil ve zbývajícím části návrh zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. března 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu