



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

navrhovatele: **P. S.**

bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem
sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5

proti

odpůrkyni: **obec Louňovice**

sídlem Horní náves 6, 251 62 Louňovice

zastoupená advokátem Mgr. Josefem Žďárským
sídlem Revoluční 763/15, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu L. schváleného usnesením zastupitelstva obce L. ze dne 17. 9. 2018, č. X,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Josefa Žďárského, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu L. vydaného usnesením Zastupitelstva obce L. ze dne 17. 9. 2018, č. X (dále též „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“). Žádá, aby soud zrušil opatření obecné povahy v rozsahu grafického vymezení plochy pro sady a zahrady na pozemcích p. č. X a X v katastrálním území L.

Obsah návrhu a vyjádření k návrhu

2. Uvádí, že je vlastníkem shora uvedených pozemků vyznačených v připojeném geometrickém plánu č. X pro rozdělení pozemku vyhotoveném J. V. a v rozhodnutích o umístění stavby ze dne 9. 3. 2016, č. j. 52365/2012/Ch, a ze dne 7. 5. 2016, č. j. 52367/2012/Ch, přičemž v katastru nemovitostí je dosud zapsán nerozdělený pozemek p. č. X (dále též „pozemky navrhovatele“). Pozemky navrhovatele byly v předchozím územním plánu obce L. zahrnuty do zastavitelné plochy s funkčním využitím pro bydlení (bydlení v krajině). V souladu s předchozím územním plánem byla vydána územní rozhodnutí na umístění staveb dvou r. d., g., s., p., z. p. a o. Napadeným opatřením obecné povahy byla na podstatné části pozemků navrhovatele (X pozemku p. č. X a X pozemku p. č. X dle uvedeného geometrického plánu) vymezena plocha určená pro sady a zahrady, čímž dle navrhovatele došlo k zásahu do jeho vlastnického práva.
3. Namítá, že nebyly splněny podmínky pro zásah do vlastnického práva. Navrhovatel se domnívá, že obecný charakter území, v němž se jeho pozemky nachází, je zastavitelný. Vložení pásu sadů a zahrad do tohoto území je třeba vnímat jako omezení vlastnického práva oproti obecnému režimu zastavitelnosti. Dle navrhovatele nebylo toto omezení dostatečně odůvodněno. Důvody omezení jsou obsaženy pouze v rozhodnutí o námitkách navrhovatele a spočívají ve snaze vytvořit urbanisticky vhodný postupný přechod od husté zástavby v centru obce k rozvolněnému typu bydlení v krajině a ochránit přírodu a krajinu. Tohoto cíle lze však dle navrhovatele dosáhnout mírnějšími prostředky, například koeficientem zástavby a ochranou lesa na úrovni územního řízení. Paušální vymezení pásu sadů a zahrad považuje za intenzivní zásah do vlastnického práva, neboť polovina původně zastavitelné plochy je nyní nevyužitelná. Představa postupného přechodu zástavby do krajiny je dle navrhovatele iluzorní, neboť zvolený způsob regulace povede k zahuštění zástavby ve zbývající polovině, na kterou bude ostře navazovat pás zahrad a sadů. Vymezení pásu sadů a zahrad, na němž lze provádět určité stavební činnosti, samo o sobě nemůže zajistit ani ochranu lesa.
4. Navrhovatel dále namítá, že napadená regulace nerespektuje skutečnost, že na jeho pozemcích byly umístěny dvě stavby, s jejichž realizací již bylo započato. Ačkoli je možné tato rozhodnutí naplnit, v důsledku regulace je nebude v budoucnu možné změnit či postavit stavbu jinou, čímž odpůrkyně nepřipustně zasáhla do jeho práv. Namítá, že územní plán nevychází z aktuálního stavu, neboť nezohledňuje rozdělení jeho pozemku na dvě parcely, ačkoli na to v námitkách upozornil. Podle navrhovatele pás sadů a zahrad vytváří fakticky nezastavitelnou plochu, která brání využití k obecnému účelu bydlení v krajině, aniž by byla jakýmkoli přínosem, neboť umístění sadů a zeleně nelze vynutit. Namítá také, že pozemky jsou zařazeny do zastavitelného území, avšak podle výkresu č. X územního plánu nejsou zařazeny do zastavěného území. To dle navrhovatele odporuje zákonu. Navrhovatel se domnívá, že pozemek se zahájenou stavbou dle platného územního rozhodnutí je třeba považovat za zastavěný pozemek, který musí být zařazen do zastavěného území.
5. Navrhovatel dále poukazuje na arbitrárnost zvoleného řešení, neboť les se dotýká zastavitelného území na více místech, avšak pouze na některých byl vymezen pás sadů a zahrad, aniž to bylo odůvodněno. Uvádí, že lokalita, již se vymezení pásu sadů a zahrad týká, je obklopena lesem ze tří stran, avšak pás je vymezen pouze ze dvou stran a na třetí je plánována zpevněná cesta, která se dle navrhovatele vzhledem k hrozbě pro kořenový systém stromů příčí ochraně lesa více než ponechání původního zastavitelného území bez

pásu sadů a zahrad. Navrhovatel namítá, že není zřejmé, zda mají být plochy sadů a zahrad využity jako soukromé zahrady, nebo sloužit pro veřejné využití. Poukazuje na to, že územní plán odkazuje na § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhláška č. 501/2006 Sb.), který se týká ploch rekreace. V plochách pro rekreaci lze umístit stavby sloužící k rekreaci, což však napadené opatření obecné povahy nepředpokládá. Využití k rekreaci může ohrozit les více než využití celého pozemku jako stavebního při respektování ochrany lesa.

6. Podle názoru navrhovatele je napadené opatření obecné povahy v rozporu s § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“), neboť překračuje míru podrobnosti vymezenou v § 43 odst. 1 stavebního zákona pro územní plán. Navrhovatel má za to, že regulace svou podrobností odpovídá regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Územní plán by se měl omezit na vytvoření koncepce uspořádání krajiny a ochrana lesa a případné zásahy do vlastnického práva by měly být řešeny individuálně na úrovni územního rozhodnutí, v němž může být zásah minimalizován, dotčený orgán může požadavky na ochranu lesa přizpůsobit místním podmínkám a vlastník má možnost se bránit a ovlivnit výsledek. Urbanistický prvek lze dle navrhovatele řešit koeficientem zastavěnosti, neboť není rozhodné, zda se jednotlivé roztroušené stavby nachází v menší či větší vzdálenosti od lesa.
7. Navrhovatel považuje napadený regulativ na neodůvodněný. Z odůvodnění územního plánu dle navrhovatele není zřejmé, z jakých důvodů byl na jeho pozemcích pás sadů a zahrad vymezen, jaký veřejný zájem má realizovat, kolika lidí se týká ani jaký vliv bude mít na ekonomiku obce, její vzhled a způsob užívání veřejného prostoru. Dostatečné odůvodnění není obsaženo ani v rozhodnutí o námítkách navrhovatele. Odpůrkyně uvedla, že důvodem je postupný přechod zástavby do volné krajiny. Takto vágní odůvodnění zásahu do vlastnických práv dle navrhovatele nemůže obstát. Navrhovatel též poukázal na to, že v odůvodnění územního plánu se hovoří o nutnosti jasnějšího vymezení hranice mezi zastavěným územím a volnou krajinou, což odporuje argumentaci odpůrkyně o pozvolném přechodu. Za dostatečný nepovažuje navrhovatel ani argument týkající se ochrany lesa. Uvádí, že odpůrkyně odkázala na překonané neveřejné stanovisko, které bylo nahrazeno dohodou neznámého obsahu. Navrhovatel považuje regulativ za nelogický. Hustota zástavby je definována shodným koeficientem pro celé zastavěné území. V důsledku regulace tak dojde ke koncentraci zástavby na částech pozemků mimo pás sadů a zahrad, neboť při výpočtu zastavitelnosti se zohledňuje celá plocha pozemku.
8. Odpůrkyně ve vyjádření navrhuje zamítnutí návrhu. Upozorňuje, že totožná regulace v podobě pásu sadů a zahrad byla řešena k návrhu jiného navrhovatele v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2019, č. j. 43 A 169/2018-63, v němž byl napadený prvek územního plánu shledán zákonným a odůvodněným. Odpůrkyně má za to, že závěry soudu lze vztáhnout i na projednávanou věc.
9. Odpůrkyně se domnívá, že napadeným regulativem nedošlo k razantnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Zdůrazňuje, že pozemky v části, na níž byla vymezena plocha sadů a zahrad, jsou nadále zastavitelné drobnými stavbami v souladu s regulativy platnými pro tento druh plochy (stavby cest, opěrné zdi do výše 1,5 m, vodní prvky, drobné zahradní stavby do celkové zastavěné plochy 25 m², dopravní a technická infrastruktura). Primárním účelem vymezení plochy sadů a zahrad je zajistit postupný přechod zástavby do volné krajiny, doplňkovým cílem je ochrana lesa, respektive ochrana před lesem. Podle odpůrkyně neexistuje šetrnější řešení, které by komplexně zajišťovalo

ochranu těchto zájmů. Zachováním možnosti zástavby alespoň doplňkovými stavbami za současného ponechání koeficientu zástavby vyvažuje odpůrkyně veřejný a soukromý zájem.

10. Odpůrkyně uvádí, že nelze hovořit o zásahu do nabytých práv, neboť územní plán neruší vydaná územní rozhodnutí. K tomu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50, a ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65. Ochranné pásmo je vymezeno i v rozhodnutích, která navrhovatel k návrhu předložil. Část pozemků navrhovatele, na níž bylo rozhodnuto o umístění a povolení staveb, do pásu sadů a zahrad nezasahuje. Nemožnost postavit v budoucnu na pozemcích navrhovatele jinou stavbu není zásahem do nabytých práv a legitimního očekávání, neboť ač byl pozemek vymezen jako zastavitelný, neznamenalo to, že na něm bylo možné realizovat jakoukoli stavbu jakýmkoli způsobem. K tomu odpůrkyně odkazuje na rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17. K námitce navrhovatele týkající se zařazení jeho pozemků do zastavitelného území odpůrkyně uvádí, že pozemky navrhovatele nenaplňovaly požadavky pro zařazení do zastavěného území ve smyslu § 58 stavebního zákona.
11. Odpůrkyně nepovažuje vymezení pásu sadů a zahrad za nahodilé. Na straně, na níž je umístěna komunikace, nebylo vymezení pásu sadů a zahrad nezbytné, neboť umístěná komunikace zajišťuje, že v blízkosti lesa nedojde k husté zástavbě. Nesouhlasí s navrhovatelem, že by zpevněná cesta ohrožovala zájem na ochraně lesa. Jelikož navrhovatel neuvádí konkrétní obdobný pozemek, na němž není pás sadů a zahrad vymezen, nelze na jeho námitku blíže reagovat. Účel plochy sadů a zahrad dle § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se neomezuje pouze na rekreaci. Není v rozporu se zákonem, plní-li tyto plochy i jiné účely. Výroková část uvádí, že jde zpravidla o soukromé oplocené pozemky. K námitce, že doplňkové stavby v ploše zahrad a sadů mohou ochranu lesa ohrozit více než stavba, která bude respektovat ochranu lesa podle zvláštního zákona, odpůrkyně zdůrazňuje, že i tyto stavby budou podléhat příslušným zvláštním předpisům.
12. Odpůrkyně odmítá, že by územní plán obsahoval podrobnosti obvyklé pro regulační plány či územní rozhodnutí. Má za to, že územní plán poskytuje základní rámec pro posuzování záměru v územním řízení.
13. Územní plán dle odpůrkyně vychází z jednoznačné a srozumitelné koncepce územního plánování vyjádřené ve výrokové části a veškeré námitky navrhovatele byly vypořádány. Námitka týkající se nelogičnosti přijatého řešení je dle odpůrkyně založena na nepochopení koncepce vymezení hranice sídla vůči volné krajině. Napadený regulativ se zabývá otázkou kontaktu zastavěných pozemků s přirozenou hranicí lesů, což je zcela jiná otázka než zamezení rozrůstání sídla do volné krajiny. Odpůrkyně považuje územní plán za zcela logický a plně přezkoumatelný.
14. Navrhovatel v replice rozporuje použitelnost závěrů soudu vyslovených v rozsudku č. j. 43 A 169/2018-63, s tím, že s ohledem na rozsah soudního přezkumu nebyla posuzována otázka proporcionality. Zdůrazňuje, že v projednávané věci se omezení týká více než X jeho pozemku. Uvádí, že odpůrce nevysvětlil, v čem bude regulace jdoucí nad rámec zákona prospěšná a proč nepostačuje ochrana prostřednictvím zvláštních zákonů řešená v územním řízení. Trvá na tom, že koncepce přechodu mezi zastavěným územím a volnou krajinou odporuje odůvodnění územního plánu a je kontraproduktivní. Opakuje, že omezení stavebního využití pozemků blíže než 50 metrů od okraje lesa by mělo být

řešeno proporcionálně na úrovni územního řízení. Trvá také na tom, že pozemky měly být vzhledem k umístění staveb zařazeny do zastavěného území. Umístění stavby je dle navrhovatele spojeno s možností je měnit a doplňovat. Navrhovatel se domnívá, že měla být respektována kontinuita regulace území, neboť v rozporu s § 55 stavebního zákona nebyla na základě vyhodnocení stávající územně plánovací dokumentace osvědčena potřeba nové koncepce. Poukazuje na obecnost vyjádření odpůrkyně k namítané arbitrárnosti. Nesouhlasí s odpůrkyní, že napadený územní plán poskytuje základní rámec pro územní rozhodování. Domnívá se, že hlavním důvodem vymezení ploch sadů a zahrad je vytvoření prostoru pro obcházení zákona o lesích a pro neproporcionální zásahy do vlastnických práv, které by v územním řízení neobstály. Tomu má bránit zápočet přesnosti. Opakovaně namítá, že regulace povede k zahuštění zástavby v prostoru, kde má dle odpůrkyně dojít k jejímu rozvolnění. Na tuto námitku odpůrkyně nereagovala, čímž dle navrhovatele potvrzuje jeho předpoklad, že vypořádání jeho námitek bylo účelové.

Podmínky řízení

15. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl přitom k závěru, že návrhem napadený správní akt je skutečně opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Návrh byl podán ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Navrhovatel tvrdí dotčení na svém vlastnickém právu k pozemku p. č. X (které soud ověřil v katastru nemovitostí), jenž je řešen napadeným opatřením obecné povahy. Náleží mu proto návrhová legitimace.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

16. Z obecně závazné vyhlášky č. 12 o vyhlášení závazné části územního plánu obce L. ze dne 6. 9. 2002, č. j. 97/2002, soud zjistil, že navrhovatelovy pozemky byly součástí návrhové plochy zeleně. Změna č. X územního plánu obce L. se navrhovatelových pozemků nedotkla, změna č. X nebyla nikdy vydána. Změnou č. X schválenou zastupitelstvem obce dne 6. 10. 2006 byla na navrhovatelovy pozemky (v celém jejich rozsahu) rozšířena zastavitelná plocha X jako plocha všeobecně obytná. Tato plocha byla určena k trvalému bydlení v domech pro rodinné bydlení, doplňkové stavby drobného rozsahu využívané k veřejnému vybavení a pro obsluhu obce a další doplňkové stavby. Plochu bylo možné využívat i jako užitkovou zahradu a okrasnou zeleň. Změnou č. X byla zrušena dříve platná zásada prostorové regulace pro plochu X, a sice požadavek, aby v místech lesních porostů byly při jejich okrajích ponechány nezastavěné pásy zeleně. V textové části změny č. X územního plánu obce L. je uvedeno, že ochranné pásmo lesa, který se nachází na sousedním katastrálním území, bude částečně zachováno; pro část projednávané lokality bylo vydáno územní rozhodnutí, jež umísťuje stavby ve vzdálenosti nejméně 20 m od okraje lesa. Pro plochu X byla stanovena zastavěnost stavebního pozemku do 30 %.
17. Dne 15. 7. 2010 rozhodlo Zastupitelstvo obce L. o pořízení nového územního plánu. V lednu 2011 byl zpracován návrh zadání územního plánu. S. p. P. V. uplatnil k návrhu zadání připomínku, aby do regulativů byla zahrnuta podmínka zachování volného nezastavěného území podél koryt drobných vodních toků o šíři 6 m od břehové čáry na obě strany jako manipulační pruh pro účely správy a případné údržby koryta. V tomto pruhu nebudou umísťovány žádné nové stavby. Obdobný požadavek uplatnil i s. p. L. Č. r. jako správce vodního toku L. p. Městský úřad Ř. ve stanovisku ze dne 12. 7. 2011 uvedl, že trvá na umístění jakýchkoliv staveb ve vzdálenosti 50 m a více od okraje pozemků

určených k plnění funkcí lesa a na ponechání nejlépe 3 m širokého pásu zeleně okolo vodních toků, který bude nezastavitelným územím (vyloučení umístění oplocení do koryt vodních toků). Do územního plánu je třeba zakreslit drobné vodní toky, např. L. p. na pozemcích p. č. X až X. Uplatnil též požadavek na zakreslení všech vodních toků, včetně pásem pro údržbu dle § 49 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nová oplocení mají být umístěna ve vzdálenosti nejméně 3 m od břehové čáry koryta.

18. Zadání územního plánu bylo schváleno zastupitelstvem odpůrkyně dne 9. 9. 2011.
19. V prosinci 2014 byl zpracován návrh územního plánu pro společné jednání dle § 50 stavebního zákona. V něm jsou navrhovatelovy pozemky zahrnuty zčásti ve stávající ploše krajinné zeleně a zčásti v návrhových plochách sady a zahrady a bydlení v krajině. Společné jednání se uskutečnilo dne 8. 1. 2015. S. p. P. V. uplatnil požadavek zahrnout do regulativů územního plánu podmínku nezastavitelnosti manipulačního pruhu o šířce nejméně 6 m podél drobných vodních toků z titulu jejich správy a údržby.
20. Dne 24. 4. 2017 se uskutečnilo veřejné projednání návrhu. V návrhu územního plánu k veřejnému projednání byly na navrhovatelových pozemcích vymezeny stejné stávající a návrhové plochy jako v návrhu k projednání s dotčenými orgány, pouze byla zúžena plocha krajinné zeleně, čímž došlo k rozšíření plochy sadů a zahrad.
21. Dne 3. 5. 2017 podal navrhovatel pořizovateli územního plánu námitky proti návrhu územního plánu, v němž žádal o zařazení celé plochy pozemků p. č. X a X do plochy bydlení v krajině, snížení minimálního podílu nezastavěných ploch z 80 % na 70 % a upřesnění výpočtu zastavěnosti, zvýšení nejvyšší přípustné výšky stavby ze 7 na 8 metrů a zrušení navrženého veřejně prospěšného opatření X (Ochrana p. b. p. v s. části L., v pásu X m od lesa). Uvedl, že byl vydán územní souhlas na stavbu v. a k. p. na pozemku p. č. X, v. p. byla provedena a na pozemku byla též umístěna k. s. Dne 7. 5. 2015 bylo pod č. j. 23017/2015-MURI/OSÚ/00026 vydáno rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení na r. d., g., z. p. a d. p. na pozemku p. č. X, které nabylo právní moci, a stavba byla zahájena. Dne 9. 3. 2016 vydal stavební úřad pod č. j. 11660/2016-MURI/OSÚ/00026 rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení pro pozemek p. č. X, které je taktéž pravomocné. Namítal, že územním plánem nelze zpětně omezit jeho právo provést stavbu nabytým pravomocným rozhodnutím.
22. Dne 23. 5. 2018 byl zpracován upravený návrh územního plánu, v němž došlo k dalšímu zúžení stávající plochy krajinné zeleně na navrhovatelových pozemcích, k rozšíření návrhové plochy bydlení v krajině a vypuštění navrhovaného veřejně prospěšného opatření X. Opakované veřejné projednání upraveného návrhu územního plánu proběhlo dne 25. 6. 2018.
23. Zastupitelstvo odpůrkyně na svém X. zasedání dne 17. 9. 2018 přijalo usnesení č. X, kterým vydalo územní plán L. jako opatření obecné povahy, které bylo oznámeno veřejnou vyhláškou Městského úřadu Ř. ze dne 18. 9. 2018, č. j. 18523/2010-MURI/OUPRR/1177.
24. Tímto opatřením obecné povahy byla na navrhovatelových pozemcích vymezena zastavitelná plocha pro sady a zahrady (SZ) a část určená pro bydlení v krajině (B) a nezastavitelná plocha krajinné zeleně (KZ).

25. V textové části územního plánu je uvedeno, že plochu bydlení v krajině lze užít hlavně k bydlení v rodinných domech, přípustné je též využití k drobnému zemědělskému hospodářství, jako veřejné prostranství, plochy městských parků a plochy zeleně. Plochu sady a zahrady lze využít v souladu s jejím názvem zejména pro sady a zahrady na zpravidla soukromých oplocených pozemcích, přípustné je vybudování cest, opěrných zídek, vodních prvků, drobných zahradních staveb do celkové zastavěné plochy 25 m² a dopravní a technické infrastruktury. Nepřípustné jsou jakékoliv nadzemní stavby pro rekreaci a trvalé bydlení. Plochu krajinné zeleně lze využít pro luční porosty, pastviny a extenzivní louky ke kosení, rozptýlenou vysokou zeleň, remízy a meze pro ekologickou stabilizaci krajiny a jako vegetační doprovod protierozních opatření. Doplnující podmínkou je ponechání nezastavitelného pásu podél vodních toků, v němž se nesmí zřizovat žádné stavby (ani oplocení). U drobných toků je šíře pásu nejméně 6 m od břehové čáry na obě strany.
26. V rozhodnutí o námitkách odpůrkyně uvedla, že veřejně prospěšné opatření X bylo zrušeno, neboť na základě podkladů Z. bylo upraveno vedení vodního toku a na pozemku byla vymezena plocha krajinné zeleně k ochraně vodoteče L. p., který je významným krajinným prvkem, a nelze ho tudíž oplocit. Plocha krajinné zeleně chrání významný krajinný prvek, není v ní možná zástavba a oplocení. Její rozsah byl zmenšen ve prospěch plochy sadů a zahrad. Vodní tok byl do územního plánu zakreslen a jeho ochrana zajištěna na základě stanoviska Městského úřadu Ř. k návrhu zadání územního plánu. Navazující plocha sadů a zahrad byla vymezena za účelem postupného přechodu zástavby do volné krajiny, neboť se jedná o pozemek v těsné blízkosti lesa. Z urbanistického hlediska je vhodné, aby zástavba přecházela od vysoké hustoty zastavění v centru obce směrem k rozvolněnému typu bydlení v krajině a aby kolem sídla vznikl pás zahrad se zelení. Pozemek se nachází ve vzdálenosti do X m od lesa, umístění budov v těsné blízkosti lesa je nevhodné s ohledem na ochranu přírody a krajiny a ohrožení padajícími stromy. Zastavitelnost pozemku není v důsledku vymezení plochy sadů a zahrad snížena, neboť pro účely stanovení koeficientu zastavěnosti se plocha bydlení hodnotí společně s plochou sadů a zahrad. Odpůrkyně částečně vyhověla námitce navrhovatele zmenšením plochy sadů a zahrad a rozšířením plochy bydlení v krajině, přičemž koeficient nezastavitelné plochy byl snížen z 0,8 na 0,7.

Posouzení věci

27. Krajský soud v Praze přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu návrhu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). O návrhu rozhodl soud bez jednání, protože odpůrkyně vyjádřila s takovým postupem výslovný souhlas a souhlas navrhovatele se presumuje, neboť na výzvu soudu nesdělil, že by s projednáním věci bez jednání nesouhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud vycházel z listin, které byly shromážděny v průběhu projednávání územního plánu a byly podkladem pro opatření obecné povahy. Dokazování listinami předloženými navrhovatelem (výpisem z katastru nemovitostí, souhlasem s dělením pozemku, geometrickým plánem pro rozdělení pozemku, dvěma územními rozhodnutími), soud neprováděl, neboť dokládají nesporné skutečnosti a skutečnosti nerozhodné pro posouzení této věci.

28. Judikatura správních soudů vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. K této konstantní judikatuře je nutno přihlédnout jak v případě zpochybňovaného naplnění cílů územního plánování, tak v případě návrhatelem tvrzeného neproporcionálního zásahu do vlastnického práva. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„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, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.
29. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování *„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 nescíslné podobu 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. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým*

způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

30. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.
31. Dále je třeba též předeslat, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu dle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).
32. Zdejší soud se vymezením pásu SZ v územním plánu odpůrkyně zabýval již v rozsudku ze dne 21. 6. 2019, č. j. 43 A 169/2018-63, a v rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, od jejichž závěrů neshledal důvod se v projednávané věci odchýlit.
33. K návrhovému bodu ohledně zásahu do vlastnického práva navrhovatele bez splnění zákonných předpokladů a nedostatečnému odůvodnění regulace soud uvádí, že důvody vymezení ploch SZ mezi zastavitelným územím a lesním porostem jsou uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, a to nejen navrhovatele, ale i jiných vlastníků, jejichž pozemky se nachází v obdobné situaci. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele vyplývá, že plocha SZ byla na pozemcích vymezena z důvodu urbanisticky vhodného dotvoření zástavby tak, aby zástavba plynule přecházela od vysoké hustoty zastavění v centru obce směrem k rozvolněnému typu bydlení v krajině a aby kolem sídla vznikl pás zahrad. Druhým důvodem vymezení této plochy je zamezit přímému styku budov a lesa (pozemky se nachází ve vzdálenosti do 50 m od lesa), který je jednak

nevhodný z hlediska ochrany přírody a krajiny, jednak nebezpečný z důvodu ohrožení pozemků nacházejících se okolo lesních porostů pádem stromů v případě kalamity. Na části pozemků, která je zahrnuta do plochy SZ, lze umístit oplocení a drobné zahradní stavby. Odůvodnění též vysvětluje, že vydaná územní rozhodnutí se neruší a jejich realizace je nadále možná. V případě, že pozbydou platnosti, bude třeba postupovat v souladu s platným územním plánem. Z kapitoly F textové části územního plánu, v níž jsou stanoveny podmínky pro využití ploch, jednoznačně plyne, že se jedná o plochy soukromé, převážně oplocené, přičemž se odkazuje na § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Rozdělením pozemků do ploch B a SZ se zásadně nemění jejich využitelnost k zastavění stavbami, neboť do koeficientu se započítává plocha SZ.

34. Soud se s argumentací uvedenou v odůvodnění rozhodnutí o námitkách ztotožňuje, považuje ji za úplnou a přesvědčivou. V zásadě nemá, co by k ní dodal. Při posuzování proporcionality zásahu do vlastnického práva je třeba vyjít z toho, v čem přesně dochází k omezení vlastnického práva. Předchozí územně plánovací dokumentace zahrnovala pozemek p. č. X do zastavitelné plochy určené k bydlení, přičemž pro plochu X stanovila koeficient zastavěnosti ve výši 30 %, a požadavek (blíže nekonkretizovaný) ponechat při okrajích v místech lesních porostů nezastavěné pásy zeleně. Napadené opatření obecné povahy nestanoví koeficient zastavěnosti, nýbrž zrcadlově obrácený koeficient zeleně ve výši 70 %, tj. takový podíl stavebního pozemku musí tvořit nezpevněné plochy. Při výpočtu tohoto koeficientu se vychází z celé výměry stavebního pozemku, tj. jak části zahrnuté do plochy B, tak z části zahrnuté do plochy SZ. Z výše uvedeného plyne, že vymezením plochy SZ se v podstatě nemění míra zastavitelnosti pozemku. Mění se jen to, že prostřednictvím vymezení plochy SZ bylo jednoznačně vymezeno, v jaké části pozemku se mohou nacházet obytné stavby, tj. v j. části sousedící s dalšími stavebními parcelami (již zastavěnými), zatímco v. a s. část pozemků sousedící s lesem má být prostá těchto staveb. Změna se tak v minimální míře může dotknout pouze rozděleného pozemku p. č. X podle geometrického plánu č. X, který je obklopen lesem ze dvou stran, u něhož navrhovatel uvádí dotčení pásem SZ v rozsahu cca X %. K tomu je nicméně třeba podotknout, že ačkoliv byl pozemek dříve zařazen v celém rozsahu do zastavitelné plochy určené k bydlení, nelze se domnívat, že by byla zastavitelná každá část pozemku a že orgán státní správy lesů by zcela rezignoval na ochranu lesa prostřednictvím regulace stavební činnosti v ochranném pásmu lesa (§ 14 odst. 2 lesního zákona). Pokud se navrhovatel domnívá, že by dříve směl umístit stavby k bydlení až na hranici lesa (popřípadě změnit již umístěné stavby tak, že by zasahovaly až na kraj lesa), jde o hypotézu spíše iluzorní, pokud nebyla prověřena postupem dle § 14 odst. 2 lesního zákona (ostatně i předchozí územní plán požadoval ponechat u lesa nezastavěné pásy zeleně; změna č. X výslovně zmiňovala vydané rozhodnutí k umístění staveb ve vzdálenosti 20 m a více od lesa). Tomu ostatně odpovídají i vydaná rozhodnutí o umístění staveb. Navrhovatel disponuje pravomocnými rozhodnutími o umístění staveb a stavebními povoleními na stavby r. d., g. a z. p. na tomto pozemku, která může realizovat, přičemž plocha SZ umožňuje umístění opěrných zídek, vodních prvků a drobných zahradních staveb do celkové zastavěné plochy 25 m². Toto řešení odpovídá stavu, který se v lokalitě (ploše X dle předchozího územního plánu) v minulosti vytvořil j. od pozemků navrhovatele, kde byly stavby umístěny při komunikaci se zachováním odstupů od lesního pozemku (viz změna č. X předchozího územního plánu a pozemky j. od pozemku navrhovatele v hlavním výkresu územního plánu). Účelem vymezení plochy SZ je dosažení vhodného umístění staveb na pozemcích určených k zastavění. Tento cíl se opírá o dva legitimní účely, a to jednak hledisko

urbanistické a krajinářské, jednak hledisko ochrany lesa a ochrany samotného stavebního pozemku před nebezpečím, které má původ v lese. Stanovení urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území a urbanistických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území, zejména umístění staveb, a dále vytváření podmínek pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území náleží mezi úkoly územního plánování [§ 18 odst. 1 písm. b), d) a m) stavebního zákona]. Mezi cíle územního plánování patří ochrana krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to územně plánovací dokumentace určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území (§ 18 odst. 4 stavebního zákona).

35. Zajistit urbanisticky vhodné uspořádání území, a to i s ohledem na ochranu sousedícího přírodního prostředí, je legitimním účelem přijatého omezení vlastnického práva. Soud má za to, že zvolené řešení je způsobilé dosáhnout obou sledovaných konkrétních cílů, tedy vhodně urbanisticky dotvořit okraj zastavěného území a pomocí vymezení zahrad vytvořit předpoklad harmonického přechodu zástavby do volné krajiny a dále zajistit ochranu lesních porostů před negativními vlivy činností na stavebních pozemcích a ochranu samotných stavebních pozemků (resp. staveb na nich) před vznikem škod, které by měly původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Není v rozporu s tímto cílem, že dojde k soustředění staveb k bydlení v j. části stavebních pozemků, neboť sledovaný záměr spočívající v rozvolnění zástavby nemá spočívat v tom, aby jednotlivé hlavní a vedlejší stavby byly co nejvíce rozesety po celém pozemku, nýbrž aby zástavba byla realizována v té části stavebních pozemků, která přiléhá k již realizované zástavbě rodinnými domy, a zbývající část pozemků, na kterou již navazují pozemky určené k plnění funkcí lesa, byla ponechána v zásadě nezastavěná se soukromou zelení. Kritérium vhodnosti je naplněno.
36. Jedná se o opatření, které je co nejvíce šetrné k právům navrhovatele, a přitom umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. V ploše SZ lze realizovat drobné (zahradní) stavby, prvky technické infrastruktury, lze ji proto využít pro potřeby staveb k bydlení a jejich obyvatel. V ploše lze naplňovat rekreační či produkční účel sadů a zahrad. Navrhovatel neuvedl žádné opatření na úrovni územního plánování, kterým by mohl být zajištěn sledovaný účel. Pomocí koeficientu zastavěnosti, jenž je *de facto* využit i v napadeném opatření obecné povahy (v obrácené podobě jako koeficient zeleně), není možné ovlivnit umístění stavby na pozemku, tento koeficient má vliv pouze na to, jaká stavba (o jakých rozměrech) může být na pozemku postavena, nikoli kde má být na pozemku umístěna. Navrhovatel kromě toho jen odkázal na nástroje týkající se konkrétních typů povolovacích řízení (územní řízení, souhlas orgánu státní správy lesů s umístěním stavby v ochranném pásmu lesa). Existence těchto řízení, v nichž se posuzují konkrétní stavební záměry, neznamená, že by nebylo přípustné a vhodné přistoupit k řešení ochrany veřejných zájmů (ochrana urbanistických hodnot a ochrana ekosystémů) koncepčně již na úrovni územního plánu. Ostatně pokud by soud akceptoval argumentaci navrhovatele, nebylo by možné při pořizování územního plánu vůbec přihlídnout k zájmům na ochraně životního prostředí, neboť tento zájem je ve vztahu k jednotlivým záměrům zpravidla ošetřen ve složkových předpisech práva životního prostředí v jednotlivých povolovacích procesech. Tyto právní předpisy stejně jako stavební zákon předpokládají, že zájem na ochraně životního prostředí bude uplatňován již v procesu pořizování územního plánu. Územní plán, který by odhlížel od požadavků na ochranu životního prostředí s tím, že ta má být zajištěna až v povolovacích procesech ve vztahu ke konkrétním záměrům, by neposkytoval právní jistotu aktérům v území a nekoordinoval lidské činnosti. Takový územní plán by postrádal

jakýkoliv praktický užitek. Potřebu koncepčního přístupu k řešení území lze ostatně dobře dokumentovat na posuzovaném prvku, neboť odpůrkyně poukázala v odůvodnění rozhodnutí o námitkách na to, že pás zahrad a sadů na stavebních pozemcích nacházejících se v dané lokalitě mezujících s lesem se již fakticky utvořil (viz stavební pozemky nacházející se j. od pozemků navrhovatele), a jeho zahrnutí do územního plánu je tedy pouze vyjádřením této fakticity a snahou o jeho dodržení i na pozemcích dosud nezastavěných. Pokud by toto řešení nebylo zahrnuto v územním plánu, mohla by být koncepčnost řešení vynucována pouze prostřednictvím důsledného dodržování správní praxe jednotlivých orgánů veřejné správy v povolovacích řízeních, což ovšem není přístup jednoduchý a zcela spolehlivý. Myslitelný je ostatně pouze v takovém území, kde se již nějaká správní praxe utvořila, nikoliv pokud územní plán teprve vytváří předpoklady pro změnu využití území, ve vztahu k němuž se správní praxe neutvořila.

37. Navrhovatel zdůrazňuje, že podmínky pro umístění staveb v ochranném pásmu lesa je třeba posuzovat vždy individuálně. Tomuto názoru lze přisvědčit (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 46 A 117/2015-60, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018-37). Obecně se nicméně má za to, že v okolí lesních porostů nelze akceptovat umístění staveb ve vzdálenosti menší, než je výška lesních porostů (event. předpokládaná výška v době obmýtí), neboť toto území může být zasaženo pádem stromů. Jestliže je v daném případě chráněno před stavební činností pásmo o šířce do 20 m, nejde o nepřiměřený rozsah vzhledem k výšce lesního porostu. Existence nástrojů upravených v § 22 lesního zákona, které umožňují řešit ochranu pozemků nacházejících se v okolí lesních porostů před nebezpečím, které má původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nezbavuje legitimacy taková řešení, která působí preventivně a snaží se zamezit vzniku situací, kdy by bylo zapotřebí tyto nástroje aplikovat. Je totiž třeba zohlednit, že aplikace § 22 lesního zákona omezuje plnění funkcí lesa, a proto má místo tam, kde již nelze vzniklou situaci řešit jinak. Naopak na úrovni koncepčních nástrojů, mezi něž patří územní plán, je třeba preferovat řešení, která budou co nejméně zasahovat do lesních porostů, tedy mj. předcházet vzniku situací vyžadujících užití nástrojů dle § 22 lesního zákona. Naplněno je i kritérium přiměřenosti v užším slova smyslu, neboť intenzita zásahu do vlastnického práva je nepatrná (viz výše popsaná podstata změny regulace). Ve vztahu k pozemku p. č. X došlo k nepatrné změně v jeho celkové zastavitelnosti stavbami pro bydlení, nicméně i v ploše SZ lze určité stavby realizovat, pozemek p. č. X je nadále zastavitelný stavbami pro bydlení v plném rozsahu dřívějšího koeficientu zastavěnosti. Umístění stavby pro bydlení může navrhovatel dále realizovat a případně i měnit, pouze je nemůže dále rozšířit do vymezeného pásu sadů a zahrad. S ohledem na blízkost lesa a správní praxi nebylo ostatně takové rozšíření bez vydaného územního rozhodnutí možné legitimně očekávat ani na základě předchozího územního plánu. Návrhový bod je nedůvodný.
38. K námitce navrhovatele, že územní plán nerespektuje stav v území a zasahuje do jeho nabytých práv, soud předně uvádí, že rozhodnutí o umístění staveb vydaná před nabytím účinnosti nového územního plánu nepozbývají účinností nového územního plánu svých účinků, byť by s ním byla v rozporu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, či ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50). V napadeném opatření obecné povahy je též výslovně uvedeno, že se jím neruší vydaná územní rozhodnutí. Napadené opatření tedy nemá vliv na pravomocná rozhodnutí Městského úřadu Ř. ze dne 7. 5. 2015, č. j. 23017/2015-MURI/OSÚ/00026, a ze dne 9. 3. 2016, č. j. 11660/2016-MURI/OSÚ/00026, jimiž bylo

rozhodnuto o umístění staveb r. d., g., z. p. a p. na pozemcích navrhovatele a vydána stavební povolení, na jejichž základě může navrhovatel stavby realizovat. Legitimní očekávání navrhovatele vyvolané vydanými územními rozhodnutími nemůže být novým územním plánem již z tohoto důvodu dotčeno. Nadto z návrhu ani z obsahu správního spisu neplyne, že by vymezení ploch v napadeném opatření obecné povahy bylo v rozporu s umístěnými záměry. Jak bylo již shora uvedeno, legitimní očekávání k jinému záměru, k němuž nebylo vydáno územní rozhodnutí, nelze z obsahu předchozího územního plánu odvíjet. Stejně tak nelze z vydaných územních rozhodnutí dovozovat legitimní očekávání, že je bude možné libovolným způsobem změnit. Územně plánovací dokumentace vytváří pouze základní rámec pro umístování záměrů, ovšem teprve v územním řízení se ověřuje, zda lze na konkrétní část pozemku umístit stavbu přesně stanovených parametrů. Byť předchozí územní plán zahrnul celý pozemek p. č. X do zastavitelné plochy bydlení v krajině, neznamená to, že by navrhovatel byl oprávněn na nich realizovat jakýkoli záměr, zejména v těsné v blízkosti lesního pozemku, neboť je třeba vzít v úvahu významně limitující faktor v podobě tzv. ochranného pásma lesa ve smyslu § 14 odst. 2 lesního zákona. Dotčené orgány, které hájí veřejné zájmy na ochraně přírody a krajiny a na ochraně lesa, by jistě mohly vznést závažné výhrady k případnému záměru navrhovatele. Zahrnutí pozemků jako celku do plochy pro bydlení neznamená, že je zastavitelná každá část pozemků.

39. Argument navrhovatele, že jeho pozemky měly být s ohledem na vydaná územní rozhodnutí a tvrzené zahájení stavby zařazeny do zastavěného území, není pro posouzení návrhu zcela relevantní, neboť navrhovatel se nedomáhá zrušení vymezení zastavitelného území, ale toliko způsobu využití SZ (které přitom může být vymezeno i v zastavěném území, jako je tomu na pozemcích j. od pozemků navrhovatele). Dále je třeba konstatovat, že pozemek navrhovatele nebyl zastavěným stavebním pozemkem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který by měl být zařazen do zastavěného území dle § 58 odst. 2 stavebního zákona.
40. Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navracených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství, e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví. Podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona se zastavěným stavebním pozemkem rozumí pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011-59, zdůraznil, „že používá-li ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona pojem ‚zastavěné stavební pozemky‘, není správní orgán oprávněn domýšlet si vlastní definici tohoto pojmu s poukazem na skutečnost, že stavební pozemek není zastavěn žádnou stavbou ve smyslu katastrálního zákona, ale musí vycházet z toho, jak je obsah tohoto pojmu stanoven v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, a s touto definicí charakteristiku předmětných pozemků porovnat. (...) v případě pozemku (...), který je v katastru nemovitostí evidován jako stavební parcela, se jedná o naprosto zřejmé porušení stavebního zákona ze strany odpůrce, neboť tento pozemek musí být ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona považován za zastavěný stavební pozemek bez ohledu na to,

zda na něm stojí nějaká stavba či nikoliv. V tomto směru není podstatný faktický stav pozemku ani způsob jeho využití, neboť stavební zákon neumožňuje tyto okolnosti zohlednit, když zastavěný stavební pozemek definuje odkazem na evidenci v katastru nemovitostí.“ Soud neshledává důvod vykládat ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona v rozporu s jeho jazykovým zněním. Pořizovatel územního plánu je povinen respektovat definiční ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, které obsahově zahrnuje dvě kategorie pozemků, jež je třeba zařadit do zastavěného území. Zaprvé pozemky, jež jsou evidovány v katastru nemovitostí jako stavební pozemek [přesněji řečeno jde o evidovaný druh pozemku zastavěná plocha a nádvoří ve smyslu položky 13 oddílu č. 1 přílohy k vyhlášce č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů], a za druhé další pozemky, které tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami, jenž je zpravidla v praxi dokladován společným zaplacením. Pozemek navrhovatele do žádné z těchto kategorií nespadá (v katastru nemovitostí je veden v kategorii o. p.). K námitce, že v územním plánu není vymezeno rozdělení pozemku p. č. X, soud uvádí, že pořizovateli nelze vytýkat, že výkresy grafické části zpracoval na podkladě katastrální mapy [§ 3 a § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“], v níž nebyl pozemek vymezený v geometrickém plánu jako p. č. X jako parcela dosud zobrazen [§ 2 písm. b) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Nezobrazení hranice pozemku (byť by byla vymezena územním rozhodnutím) nemohlo mít vliv na vymezení ploch. Námitky navrhovatele tedy nejsou důvodné.

41. K namítané nejasnosti a arbitrárnosti regulace soud uvádí, že z územního plánu je zřejmé, že plocha SZ vymezená na pozemcích navrhovatele nemá sloužit k veřejnému účelu. Ze způsobu využití ploch SZ naopak plyne, že jejich hlavním využitím je využití v podobě soukromých zahrad, jejich oplocení je přípustné. Plocha SZ není součástí veřejného prostranství, není na ní naplánováno žádné veřejně prospěšné opatření či stavba. Je tedy zřejmé, že způsob užití plochy SZ určí primárně vlastník pozemku, neboť nikdy nelze vyloučit, zda vlastník pozemku tuto plochu nevěnuje veřejnému užívání. Pokud nikoliv, pak se bude jednat o soukromé sady a zahrady. Podřazení všech ploch SZ pod plochy rekreace ve smyslu § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. není nesmyslné, neboť účel plochy SZ v daném případě nejlépe odpovídá účelu té z ploch s rozdílným způsobem využití, vymezených v hlavě II vyhlášky č. 501/2006 Sb., jejíž funkce je popsána v § 5 této vyhlášky a která je pojmenována jako plocha rekreace. Na pozemcích bude jistě docházet ke kolizi mezi ochranou lesa (potažmo přírody) a realizací rekreační funkce ze strany obyvatel rodinných domů, např. již tím, že do lesního prostředí budou zanášeny křik, kouř a jiné rušivé elementy (srov. zákazy obecného užívání lesa upravené v § 20 lesního zákona). Tato situace ovšem není důsledkem toho, že by plocha SZ byla v textové části formálně podřazena pod § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., nýbrž toho, že v ochranném pásmu lesa vůbec byly vymezeny stavební parcely, tedy že kvůli rozvoji obce a zhodnocení pozemků vlastníků (mj. navrhovatele) bylo kdy připuštěno, aby se lidská obydlí do takové míry přiblížila přirozenému lesnímu prostředí, jež je hodno té nejvyšší ochrany. Konkrétní způsob využití pozemků není dán tím, jak je plocha SZ formálně zařazena do kategorie ploch s rozdílným způsobem využití, nýbrž tím, jaké pro ni platí způsoby využití a regulativy stanovené pro tyto plochy v textové části územního plánu.
42. Na arbitrárnost zvoleného řešení nelze usuzovat z toho, že na z. straně lokality L. – s. není mezi plánovanou zástavbou a lesem vymezen pás sadů a zahrad, nýbrž p. k. Jde o území,

v jehož s. části jsou postaveny r. ch., které přerušují pás nezastavěného území v bezprostředním sousedství lesa. Pozemní komunikace v sousedství lesa má sloužit k dopravní obsluze stavebních parcel v zastavitelné ploše X. Skutečnost, že určitá část lokality je řešena jiným způsobem, neboť v ní jsou dány jiné podmínky, neznamená, že by vymezení plochy sadů a zahrad na pozemku p. č. X a řadě dalších pozemků (mj. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X nebo X), kde pro to jsou vhodné podmínky z hlediska prostorového, vzhledem k absenci potřeby řešit dopravní napojení a návaznosti na nezastavěné části ostatních stavebních parcel, bylo řešením svévolným. Stejným způsobem lze přistupovat pouze k řešení situací, které vykazují stejné rozhodné okolnosti. Z hlavního výkresu územního plánu plyne, že plochy SZ jsou vymezeny na řadě míst, kde se ať již zastavěné, nebo zastavitelné plochy přibližují lesu. Navrhovatel neoznačil žádnou jinou konkrétní lokalitu, kde by tento princip prolínající se územním plánem nebyl bez věcných důvodů aplikován. Návrhový bod je nedůvodný.

43. Soud neshledal důvodnou ani námitku rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona. Regulace využití území prostřednictvím vymezení ploch s rozdílným způsobem využití je základním nástrojem, jenž nachází své uplatnění při pořizování územního plánu [viz § 43 odst. 1 stavebního zákona, část I odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. a § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb.]. K otázce potřebnosti vymezení ploch SZ v územním plánu a nemožnosti nahradit tento nástroj toliko rozhodovací činností správních orgánů v povolovacích řízeních se soud vyjádřil výše.
44. K námitce nedostatečného odůvodnění soud dále uvádí, že vymezení plochy SZ na pozemcích navrhovatele je v dostatečném rozsahu odůvodněno v rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Soud opakuje, že odůvodnění považuje za přesvědčivé, logické a bezrozporné. Očekávání, které má navrhovatel, pokud jde o hloubku a detailnost odůvodnění opatření obecné povahy, překračuje požadavky standardně kladené na odůvodnění opatření obecné povahy a rozhodnutí o námitkách (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Zájmy sledované zásahem do vlastnického práva navrhovatele jsou v odůvodnění rozhodnutí o námitkách zřetelně popsány. Kvalitu zájmu na určitém řešení nelze posuzovat podle toho, kolik osob má tento zájem. Veřejný zájem může být dán i tam, kde na řešení má zájem toliko jedna osoba (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98), a naopak kolektivní zájem nemusí být zájmem veřejným (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95). Zájem, který je dán požadavky urbanistickými a ekologickými, je nepochybně veřejný, neboť oba tyto zájmy vystihují samotnou podstatu územního plánování, které je činností ve veřejném zájmu (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Vymezení pásu sadů a zahrad za účelem vymezení přechodu (budoucího) zastavěného území a volné krajiny není v rozporu s koncepčním záměrem jasně vymezit hranici mezi zastavěným územím a volnou krajinou. Jde totiž o záměr jasně definovat tuto hranici v územním plánu, přičemž tento cíl byl naplněn. Naopak vytváření ostrých předělů v krajině není z hlediska urbanistického žádoucí, a je proto pochopitelné, že na zastavitelné plochy nacházející se na okraji sídla navazují plochy sadů a zahrad přecházející následně do volné krajiny. Soud tedy nespatřuje žádné vnitřní rozpory mezi koncepcí vymezení zastavitelného území a vymezením konkrétních ploch. I kdyby tomu tak bylo, nebylo by možné mít vymezení konkrétní plochy za nezákonné z toho důvodu, že nenaplní proklamovanou koncepci územního plánu. Samotná koncepce má pouze explikační funkci a jejím prostřednictvím je adresátům opatření obecné povahy přiblíženo, jakými hlavními myšlenkami byl projektant veden. Může sloužit k výkladu regulativů obsažených v územním plánu. Koncepce

postrádá funkci normativní, kterou má naopak ta část územního plánu, která vymezuje jednotlivé plochy a stanoví pro ně způsob využití a další regulativy. Navrhovatel zmiňuje, že odpůrkyně odkazuje na překonané stanovisko Městského úřadu Ř. ze dne 12. 7. 2011. Soud předně poznamenává, že regulace je dostatečně odůvodněna bez ohledu na odkaz na stanovisko Městského úřadu Ř. Z obsahu správního spisu a vypořádání námitek jiných navrhovatelů je zřejmé, že tento úřad jakožto orgán státní správy lesů ve stanovisku k návrhu rozhodnutí o námitkách ze dne 14. 5. 2018 a stanovisku k rozhodnutí o námitkách ze dne 5. 9. 2018 (po opakovaném veřejném projednání upraveného návrhu územního plánu) trval na tom, aby i u jiných ploch, které hraničí s lesem, byly vytvořeny plochy SZ o šířce 20 m. Je tedy zřejmé, že orgán státní správy lesů podporoval vytvoření pásů zeleně (ploch SZ) v místech, kde dochází ke styku zastavitelných ploch a lesa. Návrhový bod není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

45. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování územního plánu, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
46. Soud přiznal odpůrkyni podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci úspěšná. Náklady spočívají v nákladech na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad v Ř.), má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, bod 23). Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada DPH. Zástupce odpůrkyně provedl v řízení dva účelné úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] po 3 100 Kč za úkon dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. K odměně za právní služby ve výši celkem 6 200 Kč byla přičtena paušální částka 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů též náhrada této daně ve výši 1 428 Kč, kterou je zástupce odpůrkyně povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení v celkové výši 8 228 Kč je navrhovatel povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. prosince 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu