



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph. D. a JUDr. Martina Láníčka ve věci

navrhovatele: a) JUDr. H. S.

b) Ing. L.K.

proti
odpůrci:

Statutární město Karviná
sídlo úřadu Fryštátská 72/1, 733 01 Karviná

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu města Karviné,
vydaného usnesením zastupitelstva města Karviné č. 792, ze dne 23. 4. 2018

takto:

- I. Územní plán města Karviné, vydaný usnesením zastupitelstva města Karviné číslo 792, ze dne 23. 4. 2018, který nabyl účinnosti dne 11. 5. 2018, se dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v části, týkající se pozemků parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, vše v katastrálním území Karviná – město.

Shodu s prvopisem potvrzuje

- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce a) na náhradě nákladů řízení částku 5 000 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení částku 5 000 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelky ve společném návrhu doručeném Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dne 9. 5. 2019 navrhovaly, aby krajský soud zrušil část opatření obecné povahy – územního plánu města Karviné, vydaného usnesením zastupitelstva tohoto města dne 28. 4. 2018, který nabyl účinnosti dne 11. 5. 2018 (dále jen „Územní plán Karviné“), a to v části, která se týká pozemků parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, vše v katastrálním území Karviná – město. Navrhovatelky uvedly, že jsou vlastníky uvedených pozemků, resp. navrhovatelka a) je vlastníkem pozemku parc. č. X a navrhovatelka b) zbývajících. Tyto pozemky koupily v době, kdy byly podle tehdy platného územního plánu zařazeny mezi pozemky určené pro výstavbu rodinných domů. V napadeném územním plánu jsou však již předmětné pozemky vyřazeny ze seznamu pozemků určených pro výstavbu rodinných domků s odkazem na veřejný zájem na ochraně lesa. Navrhovatelky uvedly, že po veřejném projednání napadeného územního plánu podaly v zákonné lhůtě námitku, ve které namítaly poškození zájmů vlastníků dotčených pozemků a zmaření vložených investic. Jejich námitka byla zamítnuta s poukazem na zájem na ochranu lesa. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však podle nich pouze formální a zájem na ochraně lesa by nebyl dle jejich názoru ponecháním předmětných pozemků pro výstavbu rodinných domů dotčen. V této souvislosti navrhovatelky poukázaly na souhlasná stanoviska dotčených orgánů z let 2015 a 2016 u jiných nemovitostí, které se rovněž nacházejí do 50 metrů od okraje lesního pozemku a na to, že pozemek parc. č. X sousedí s lesním pozemkem parc. č. X pouze formálně, neboť se v případě tohoto lesního pozemku jedná fakticky o nezpevněnou přístupovou komunikaci. Také na dalším pozemku parc. č. X, který je ve vlastnictví Lesů České republiky, s. p., les fakticky není a nachází se zde pouze pár ojedinělých stromů, které podle navrhovatelek nelze za les považovat a případnou výstavbou by nebyly ohroženy. Navrhovatelky zdůraznily, že vydaným územním plánem byly vážně poškozeny jejich zájmy, když jejich vlastnické právo bylo omezeno v míře větší než přiměřené, nebyl respektován princip spravedlivého omezení vlastnických práv ani dodržen princip proporcionality mezi jejich zájmem a zájmem na ochraně lesa.
2. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Zrekapituloval průběh přijímání napadeného územního plánu a poukázal mimo jiné na zásadní nesouhlas Lesů České republiky, s. p. s vymezením pozemků pro zástavbu do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa. Při prověřování pozemků navrhovatelek bylo podle odpůrce zjištěno, že pozemky parc. č. X, X a X se nacházejí v celé výměře ve vzdálenosti do 50 metrů od okraje lesa a na těchto pozemcích je tudíž omezeno nebo vyloučeno umísťování staveb. Pozemek parc. č. X se pak nachází téměř celý ve vzdálenosti do 50 metrů od lesa, přičemž mimo jeho ochranné pásmo je pouze 282 m², které nelze s ohledem na požadavky na umísťování staveb zastavět. Proto byly pozemky navrhovatelek zařazeny do plochy smíšeného nezastavěného území (NS). Odpůrce dále popsal genezi využití pozemků podle předchozích územně plánovacích dokumentací s tím, že podle závazné části územního plánu sídelního útvaru Karviná schváleného v roce 1994 byly pozemky zařazeny z větší části do zóny individuálního bydlení s tím, že jižní část

pozemků parc. č. X, X a celý pozemek parc. č. X byly zařazeny do zóny krajinné zeleně. Dále byl dne 28. 5. 1996 schválen usnesením číslo 175 podrobnější Územní plán zóny Karviná – Hranice a po celou dobu platnosti tohoto územního plánu (do 31. 12. 2010) byly dotčené pozemky parc. č. X, X a X zařazeny do plochy bytové výstavby (rodinné domy) a pozemek parc. č. X z části do plochy lesa a z části do plochy pro dopravu. Odpůrce dále poukázal na to, že pozemky ve vlastnictví navrhovatelek nejsou stavebními pozemky.

3. V rámci posuzování splnění procesních podmínek řízení krajský soud zjistil, že napadený územní plán byl vydán ve formě opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva města Karviné dne 23. 4. 2018, které současně schválilo návrh rozhodnutí o podaných námitkách. Územní plán byl vyvěšen na úřední desce odpůrce a podle § 173 odst. 1 zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nabyt účinnosti dne 11. 5. 2018. Projednávaný návrh na zrušení územního plánu byl podán u krajského soudu dne 9. 5. 2019, tedy v průběhu jednoroční lhůty stanovené v § 101b odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), která uplynula dne 11. 5. 2019 a je tedy včasný.
4. Po ověření splnění procesních řízení přistoupil krajský soud k věcnému projednání návrhu a nařídil za tím účelem ústní jednání, kterého se žádný z účastníků nezúčastnil. Krajský soud při jednání přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a v intencích návrhových bodů podle § 101d odst. 1 s. ř. s., přičemž při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
5. Z podkladů předložených odpůrcem krajský soud předně zjistil, že pozemky navrhovatelek, o které v tomto řízení jde, byly v novém územním plánu zařazeny do plochy NS - smíšené nezastavěné území (zjištěno z hlavního výkresu), pro kterou je v územním plánu určené přípustné využití mimo jiné pro hospodaření na zemědělské a lesní půdě, dále pro vodní toky a plochy, krajinnou zelen, aleje, stromořadí, břehové porosty, stavby, zařízení a jiná opatření pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof (dále viz strana 120 textové části). Oproti tomu jako nepřípustné využití jsou uvedeny mimo jiné stavby pro bydlení, pro rodinnou rekreaci nebo ubytovací zařízení. Ze správního spisu krajský soud dále ověřil proces přijímání sporného územního plánu a zjistil mimo jiné, že v průběhu jeho pořizování uplatnil námitku státní podnik Lesy České republiky, který mimo jiné požadoval, „s ohledem na hodnoty území, aby bylo z hlediska bezpečnosti obyvatel omezeno, vyloučeno, či podmíněno umístování staveb ve vzdálenosti 50m od hranice lesa.“ Krajský úřad Moravskoslezského kraje zaslal koordinované stanovisko č. j. MSK 65882/2016, ze dne 20. 6. 2016, ve kterém s odkazem na § 48a odst. 2 písm. b) zákona číslo 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o lesích“), vyslovil nesouhlas s tehdejšími zněním návrhu územního plánu s odůvodněním, že dochází k velkému záboru pozemků určených k plnění funkcí lesa a mimo jiné předpokládá zábor a odlesnění ploch Z126, Z221 a Z352 pro hromadnou a individuální rekreaci s tím, že v návrhu územního plánu není tento zábor zdůvodněn. Tomuto nesouhlasnému stanovisku bylo vyhověno (str. 47 textové části odůvodnění územního plánu) a příslušný krajský úřad coby dotčený orgán dle zákona o lesích již v novém stanovisku ze dne 13. 12. 2017, č. j. MSK 149777/2017, uvedl, že s provedenými úpravami souhlasí.
6. Za podstatné dále považuje krajský soud, že po veřejném projednání návrhu dne 13. 12. 2017 uplatnily navrhovatelky dne 20. 12. 2017 společnou námitku (evidovanou pod číslem

19), ve které nesouhlasily se změnou ve funkčním využití jejich pozemků s obdobnou argumentací, kterou uplatnily následně v návrhu podaném u krajského soudu. Odpůrce námitku navrhovatelek zamítl (resp. schválil návrh pořizovatele na její zamítnutí) s odůvodněním, že pozemky se nacházejí ve vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa, kterým se podle § 2 písm. a) zákona o lesích rozumí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. V rozhodnutí o námitkách se dále uvádí, že vlastníkem dotčeného lesního pozemku je stát a právo hospodařit s ním má státní podnik Lesy České republiky, který uplatnil v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu dne 21. 6. 2016 námitku, ve které požadoval s ohledem na hodnoty území, aby bylo z hlediska bezpečnosti obyvatel omezeno, vyloučeno či podmíněno umísťování staveb ve vzdálenosti 50 metrů od hranice lesa. V rozhodnutí o námitce je dále poukázáno na stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 20. 6. 2016, který jako dotčený orgán podle zákona o lesích nesouhlasil s původním navrženým řešením nového územního plánu z hlediska zákona o lesích a na § 19 odst. 1 písm. b) zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého je úkolem územního plánování mimo jiné stanovovat koncepci rozvoje území s ohledem na hodnoty a podmínky v území s tím, že hodnotou v území je v daném případě les a jeho ochrana. Do 50 metrů od okraje lesa by neměly být umísťovány stavby a jiné činnosti, které by mohly ohrozit již existující les. V odůvodnění rozhodnutí o nevyhovění námitky se dále uvádí, že se pořizovatel zabýval i velikostí předmětných pozemků ve vztahu k vzdálenosti 50 metrů od lesa, ve které je omezeno nebo vyloučeno umísťování staveb se závěrem, že pozemky parc. č. X a 2184 se nacházejí celé ve vzdálenosti 50 metrů od lesa, a tudíž na těchto pozemcích je omezeno nebo vyloučeno umísťování staveb. Pozemek parc. č. X se nachází takřka celý ve vzdálenosti 50 metrů od lesa (z celkové výměry pozemku 5404 m², je mimo ochranné pásmo lesa cca 282 m²). Vzhledem k šířce části pozemku nacházející se mimo ochranné pásmo lesa, která je proměnlivá od 5,8 metrů do 6,6 metrů, nelze tuto část pozemku zastavět, a to s ohledem na požadavky na umísťování staveb dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Dále se zde uvádí, že pozemky se nacházejí v ochranném pásmu nadzemního vedení ZVN 400 kV, které, činí od krajního vodiče vedení na obě jeho strany 30 metrů, ve kterém je omezeno nebo vyloučeno umísťování staveb. V závěru rozhodnutí o námitkách se poukazuje na to, že navrhovatelky měly dostatečně dlouhou dobu na to, aby pro pozemky získaly územní rozhodnutí nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou je zastavění platnou územně plánovací dokumentací určeno, tj. pro individuální bydlení, ale této možnosti nevyužily.

7. Krajský soud doplnil dokazování o provedení důkazních návrhů navrhovatelek, a to konkrétně výpisy z LV číslo X a X, oba pro katastrální území Karviná – město, pořízených 9. 5. 2019, ze kterých vzal za osvědčené vlastnické právo navrhovatelky a) k pozemku parc. č. X (LV X) a navrhovatelky b) k pozemkům parc. č. X, X a X (LV X) v době schvalování sporného územního plánu. Dále krajský soud zjistil z územně plánovací informace ze dne 21. 5. 2012, že podle stavebního úřadu při Magistrátu města Karviné se části pozemků parc. č. X a X nacházejí podle tehdejšího znění Územního plánu obce Karviná v zóně individuálního bydlení, ve které jsou stavby řadových rodinných domů a stavba účelové komunikace přípustné, pozemek parc. č. X v zóně krajinné zeleně s tím, že část pozemku se nachází v zastavěném území, kde je stavba účelové komunikace přípustná a zbývající část tohoto pozemku se nachází v nezastavěném území a nezastavitelné ploše, ve které lze umístit pouze stavby pro veřejnou dopravní a technickou

infrastrukturu. Provádění dalšího dokazování již nepovažoval krajský soud za potřebné, protože na základě dosud konstatovaných nesporných skutkových okolností a zjištění učiněných z obsahu správního spisu a provedených důkazů dospěl k závěru o skutkovém stavu, který je dostačující pro právní posouzení věci. Po skutkové stránce považuje krajský soud za podstatné, že v novém územním plánu došlo oproti dosavadnímu stavu ke změně ve funkčním využití pozemků navrhovatelek, které byly dosud zařazeny do ploch, ve kterých byla výstavba rodinných domů přípustná, zatímco nově jsou zařazeny do plochy smíšeného nezastavěného území, ve které jsou stavby pro bydlení nebo pro rodinnou rekreaci nepřipustné.

8. Následně přistoupil krajský soud k právnímu posouzení věci. Úvodem právního posouzení krajský soud konstatuje, že podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů obecně platí, že územní plán se přezkoumává podle algoritmu (testu) o pěti krocích: za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat územní plán; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; za třetí, v přezkumu otázky, zda územní plán byl vydán zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu jeho obsahu z hlediska jeho rozporu se zákonem; za páté, v přezkumu obsahu vydaného územního plánu z hlediska jeho proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. 9. 2005; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která je v tomto rozsudku odkazováno, jsou dostupná na webových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz). Protože správní soud je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, je dále podstatné, které z těchto kroků a v jakém rozsahu navrhovatelky napadly s tím, že relevantní jsou pouze ty návrhové body, které byly uplatněny již v návrhu (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
9. Navrhovatelky netvrdily nic, co by svědčilo o nesplnění některé z prvních čtyř podmínek uvedeného algoritmu. Nosným bodem jejich návrhu je nesouhlas s novým zařazením pozemků v jejich vlastnictví do plochy smíšeného nezastavěného území. Tím napadají pátý krok uvedeného algoritmu. Jedná se typický a tradiční střet vznikající při územním plánování, kdy na jedné straně vystupuje zájem na ochraně vlastnického práva občanů a na straně druhé právo obce na samosprávu, které zahrnuje také právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Posouzení přípustnosti zásahu do vlastnického práva v důsledku vydaného územního plánu pak probíhá právě v rámci testu proporcionality.
10. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012 – 59, uvedl, že oprávnění obce uspořádat si své územní poměry není bezbřehé, ale je limitováno zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). Územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), které je přípustné pouze při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu. V rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že jakkoli nejsou správní soudy vedeny zdrženlivým přezkumem územních plánů oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality, nic jim nebrání posoudit „*zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný excés, šikanu apod.*“

11. Krajský soud nemá pochybnosti o tom, že v důsledku výše popsanych změn spočívajících v novém zařazení pozemků navrhovatelek do plochy s odlišným funkčním využitím došlo k zásahu do jejich vlastnického práva. Uvedený závěr odpovídá konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38 uvedl: „*Pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků (a zde je lhotejno, zda se jedná o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků*“, nebo v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42: „*Změna funkčního využití pozemku, které se navrhovatelka aktivně bránila, nepochybně takovým zásahem je, protože pozemek v zastavěné části obce je nově rozdělen do dvou funkčních zón, z nichž jedna se stává sídelní zelení.*“ Na věci nic nemění ani skutečnost, že se v případě sporných pozemků ve vlastnictví navrhovatelek nejednalo o stavební pozemky, neboť tato skutečnost na rozdíl od provedené změny územního plánu nepředstavuje absolutní překážku výstavby.
12. Zbývá tak posoudit, zda byl uvedený zásah proporcionální. S přihlédnutím ke shora vymezeným mantinelům a při zohlednění zásady zdrženlivosti, ve spojení se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu se krajský soud zaměřil na posouzení způsobu, jakým odpůrce (ve spojení s pořizovatelem územního plánu) odůvodnil nové zařazení sporných pozemků navrhovatelek a zejména, jak se vypořádal s jejich námitkou, která se prakticky shoduje s podaným návrhem. Podle odůvodnění rozhodnutí o námitce vyšel odpůrce z námítky Lesů České republiky, s.p. a stanoviska orgánu státní správy lesů (Krajského úřadu Moravskoslezského kraje), a dále z předpokladu, že „do 50 metrů od okraje lesa by neměly být umístovány stavby a jiné činnosti, které by mohly ohrozit již existující les“, který dovodil z § 14 odst. 2 zákona o lesích. Taková úvaha však podle právního názoru krajského soudu není správná, resp. dostatečná.
13. Podle § 14 odst. 2 zákona o lesích, dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.
14. Zákon o lesích tedy nevylučuje umístování staveb v místě do 50 metrů od okraje lesa, pouze podmiňuje jejich umístění souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů. Při umístování staveb se takový souhlas vyžaduje v územním řízení a zákon mu přiznává povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, které je možné jak ve správním řízení, tak v soudním řízení správním (byť v omezené míře) přezkoumat. Odůvodnění tak zásadní změny ve využití ploch pouze negativními stanovisky dotčeného orgánu a vlastníka lesu považuje krajský soud za zcela nedostatečné, nehledě na to, že ze stanovisek krajského úřadu ze dne 20. 6. 2016 ani vlastníka lesů ze dne 21. 6. 2016 nelze dovodit kategorický nesouhlas s ponecháním pozemků navrhovatelek v plochách s původním funkčním využitím. Za tohoto stavu již považuje krajský soud za nadbytečné se v tomto řízení dále zabývat tím, zda na pozemky navrhovatelek dopadá § 14 odst. 2 zákona o lesích. Tyto otázky mají být řešeny v územním řízení při zohlednění

konkrétních okolností případu a při zachování veškerých procesních práv účastníků územního řízení.

15. Krajský soud proto z výše uvedených důvodů rozhodl o zrušení napadené části územního plánu města Karviné, jak je uvedeno ve výroku rozsudku, a to ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. dnem právní moci tohoto rozsudku.
16. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s.; navrhovatelky byly v řízení procesně úspěšné a mají proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Podle obsahu spisu obě navrhovatelky účelně vynaložily náklady na soudní poplatek za návrh po 5 000 Kč a v této výši uložil krajský soud odpůrci náklady řízení oběma navrhovatelkám nahradit. Lhůtu k plnění přisouzené náhrady nákladů řízení krajský soud prodloužil na 30 od právní moci tohoto rozsudku, protože rozsudky soudů vydaných ve správním soudnictví nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.) a obecná 3 denní lhůta (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) se jeví krajskému soudu z uvedeného důvodu jako nepřiměřeně krátká.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, mohou se oprávněné domáhat nařízení výkonu rozhodnutí (exekuce).

Ostrava 14. srpna 2019

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu