



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatelů: a) **KAM NA PARDUBICKU, s.r.o.**, IČ 62027361
sídlem Ráby 38, 533 52 Ráby

b) **Ing. P. M.**
obou zastoupených advokátem JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr.
sídlem Lidická 57, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Obec Ráby**, IČ 00274135
sídlem Ráby 5, 533 52 Ráby

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Ráby ze dne 11. 9. 2014

takto:

- I. Návrh se zamítá
- II. Účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Odpůrce vydal opatření obecné povahy ze dne 11. 9. 2014 - Územní plán města x, jímž byly pozemky parc. č. X, LV č. X [ve vlastnictví navrhovatele b)], a dále parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, LV č. X [ve vlastnictví navrhovatele a)], všechny zapsané v katastrálním území x, vedené u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Pardubice (společně též „dotčené pozemky“), zařazeny do nově vytvořené plochy funkčního využití „ZX – plochy zeleně se specifickým využitím“ (dále jen „ZX“), přičemž v předchozí územní regulaci představované Územním plánem sídelního útvaru Pod Kunětickou horou (dále jen „ÚPSÚ“) byly dotčené pozemky včetně celého oploceného areálu tzv. Lovčího zámečku vymezeny jako stabilizovaná plocha „OM - občanské vybavenosti a podnikatelských aktivit“ (dále jen „OM“). Zároveň byl mimo jiné na pozemku parc. č. X vymezen územní systém ekologické stability, konkrétně regionální biocentrum č. 1758 Kuněticko (dále jen „RBC“).

2. Navrhovatelé a) a b) a též spolek MAS Region Kunětické hory z.s. se návrhem doručeným soudu dne 2. 10. 2017 domáhají zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce x (dále jen „ÚP x“) v části, jež se týká dotčených pozemků v katastrálním území x. Územní plán dle záznamu o účinnosti nabyl účinnosti dne 2. 10. 2014.

3. Navrhovatel MAS Region Kunětické hory, z.s. (místní akční skupina) vzal návrh podáním ze dne 18. 12. 2017 v plném rozsahu zpět, soud jeho zpětvzetí vzal na vědomí v předchozí fázi řízení.

4. Navrhovatelé, krom svého tvrzení o vlastnictví pozemků (viz shora bod 1.) uvedli, že navrhovatel a) v areálu tzv. Lovčího zámečku tvořeném shora uvedenými a též dalšími pozemky včetně staveb podniká a provozuje Muzeum perníku.

5. Vymezení okruhů návrhových bodů z velice obsáhlého návrhu s rozsáhlými citacemi soud činí též dle závěrů přijatých v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 11. 2018, čj. 2 As 79/2018-57 (dále též „zrušující rozsudek“), kterým byl ke kasační stížnosti navrhovatelů zrušen první rozsudek krajského soudu ze dne 17. 1. 2018, čj. 52 A 75/2017-302.

6. Navrhovatelé předně namítají, že:

(i) ÚP x dosud nenabyl jakožto opatření obecné povahy účinnosti, neboť odpůrce jej neoznámil veřejnou vyhláškou na své úřední desce ve smyslu § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Odpůrce sice schválil návrh rozhodnutí o námitkách i samotný ÚP x, na své úřední desce však zveřejnil pouze obsah usnesení zastupitelstva a návrh územního plánu, který mu byl pořizovatelem předložen ke schválení. Veřejnou vyhlášku pak vydal pouze pořizovatel ÚP x, tj. Magistrát města Pardubice, tato forma zveřejnění však dle navrhovatelů nevyvolává žádné právní následky, neboť vydání opatření obecné povahy musí být oznámeno veřejnou vyhláškou toho orgánu, který jej vydal.

(ii) Porušení zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „lesní zákon“) ve vztahu k zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX shledali navrhovatelé v tom, že odpůrce v ÚP x potvrdil, že tyto pozemky jsou zastavěnými stavebními pozemky dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“),

a jsou součástí zastavěného území obce x, přičemž současně byl potvrzen zákonný charakter oplocení areálu Lovčího zámku (v němž se dotčené pozemky nacházejí); tyto skutečnosti ovšem dle navrhovatelů vylučují možnost považovat dotčené pozemky za pozemky určené k plnění funkce lesa (dále též „PUPFL“). V důsledku ochrany PUPFL je pak navrhovatelům omezováno nakládání s jejich vlastnictvím, dostávají se do rozporu s vymezením venkovní provozovny dle živnostenského zákona na dotčených pozemcích a je ohrožena existence oplocení areálu.

(iii) Navrhovatelé taktéž brojili proti porušení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ či „ZOPK“), když odpůrce v rámci zpřesňování nadřízené územně plánovací dokumentace vymezil RBC na pozemku parc. č. X, který je ovšem zastavěným stavebním pozemkem, jenž je navíc součástí oploceného areálu Lovčího zámku, pročez nemůže plnit funkci biocentra. Má totiž jít o vzájemně propojený soubor přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu, v rámci biocentra musí být umožněna migrace organismů, což je v případě předmětného pozemku s ohledem na jeho zaplacení vyloučeno.

(iv) Došlo také k porušení správního řádu, neboť ÚPSÚ dotčené pozemky včetně celého oploceného areálu řadil do funkční plochy OM, čímž byla založena dobrá víra navrhovatelů, že mohou tyto pozemky využívat způsobem odpovídajícím příslušným funkčním plochám OM. O tomto zařazení neměli navrhovatelé důvod nikterak pochybovat. Pakliže je odpůrce přesvědčen, že dotčené pozemky byly v ÚPSÚ vymezeny chybně, měl toto napravit určeným postupem, a nikoli ignorovat legitimní očekávání navrhovatelů.

(v) Omezení vlastnických práv navrhovatelů ve vztahu k dotčeným pozemkům je neproporcionální, neboť navrhovatelé spatřují překročení kritéria potřeby (ochrana pozemků by byla dle lesního zákona i zákona o ochraně přírody a krajiny garantována i při zařazení do plochy OM), přiměřenosti (zařazení pozemků do funkční plochy ZX vylučuje budoucí možnost žádat o vynětí pozemků z kategorie PUPFL) a nenaplnění účelu (nesprávnosti zařazení pozemku parc. č. X do RBC).

7. Zrušení ÚP Raby se domáhají v té části, která se týká právě uvedených čtyř dotčených pozemků. Ve vlastnictví k dotčeným pozemkům a následně těmto pojatým do regulace územním plánem spatřují oba navrhovatelé svoji aktivní legitimaci. Popisují historii vzniku Lovčího zámku pod Kunětickou horou a následný vznik jeho oplocení jako souvislého areálu. Zařazením dotčených pozemků do plochy ZX a pozemku parc. č. X též do RBC byli navrhovatelé omezeni na svých vlastnických právech ve větší než nezbytné míře. Uvedeným postupem je navrhovatelé a) bráněno v rozvoji, případě i zachování podnikání v areálu Lovčího zámku, ve kterém má navrhovatel a) řádně, dle živnostenského zákona, vymezenou venkovní provozovnu.

8. Odpůrce s návrhem nesouhlasil. Ve vyjádření k návrhu uvedl, že územní plán byl zpracován v souladu s požadavky stavebního zákona. V částech, ve kterých se dotýká práv navrhovatelů, byl dostatečně odůvodněn a je v souladu s právními předpisy. Přijaté řešení dané plochy – tedy i dotčených pozemků navrhovatelů je přiměřeným a důvodným zásahem do jejich práv. Územní plán byl vydán poté, co byly shromážděny podklady a stanoviska příslušných dotčených orgánů hájících veškeré veřejné zájmy dle zvláštních právních předpisů. Navrhovatelům nevznikl ani nemohl vzniknout nárok na zařazení

pozemků do funkčních ploch dle jejich požadavků či představ, které by jim nejvíce konvenovaly. V době projednání věci před soudem doběhne čtyřletá doba pro vyhodnocení dopadů ÚP, navrhovatelé mají možnost uplatnit své připomínky.

9. Krajský soud dále při opakovaném přezkumu ÚP x dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům, přičemž byl vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušujícím rozsudku. Krajský soud rovněž poznamenává, že pokud jistý okruh námitek navrhovatelů vypořádal kasační soud (námitky v návrhu se vcelku překrývaly s námitkami kasačními), nebude argumentaci podrobně NSS opakovat, nýbrž na ní odkáže.

10. Soud považuje za nutné předeslat, že podaný návrh je velmi rozsáhlý a velmi obtížně zpracovatelný, na což upozornil ve svém vyjádření i odpůrce. Proto zejména v dané věci platí následující teze. Ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008-13).

11. Obdobně tuto skutečnost zmínil NSS pod bodem 27. odůvodnění zrušujícího rozsudku, když uvedl, že *„...podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy byl velmi rozsáhlý se značným počtem příloh, přičemž nezanedbatelná část obsahu tohoto návrhu byla tvořena pouze nadbytečným opakováním a jinak formulačně pojatým předkládáním totožných argumentů, často obsahující značné citace. Za těchto okolností je pochopitelné a akceptovatelné, že krajský soud nereagoval výslovně na každý argument a tvrzený dílčí dopad do sféry navrhovatelů, nýbrž některé z nich hodnotil pouze v celkovém kontextu.“*

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

13. Podle ust. § 101d odst. 1 s.ř.s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

14. Podle ust. § 101d odst. 2 s.ř.s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

15. O aktivní legitimace navrhovatelů podle ust. § 101a odst. 1 s.ř.s. nevystaly pochyby, tuto nepopíral ani odpůrce. Z předložené dokumentace, včetně výpisu katastru nemovitostí, vyplývá, že navrhovatelé a) a b) jsou vlastníky dotčených pozemků v území regulovaném napadeným ÚP x. Navrhovatelé tvrdí, že přijatou regulací (novým zařazením dotčených pozemků) byla dotčena jejich právní sféra. Dotčení spatřují v tom, že nebude možné nadále v areálu podnikat dle zavedené praxe a zejména bude omezen rozvoj areálu. Bližších tvrzení k záměrům dalšího rozvoje neuvádějí, zmiňují společně a opět vcelku obecně, že zařazením dotčených pozemků do plochy ZX např. nebude přípustné využití umístěním rekreačního vybavení pro dospělé. V návrhu rovněž není zmíněno, jak konkrétně je přijatým ÚP x omezena zavedená praxe podnikání navrhovatele a) v areálu.

16. Postup soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s.ř.s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

17. Odpůrce měl v této věci má pravomoc pořídit a vydat napadený územní plán (první krok přezkumu). Svým postupem při vydávání územního plánu, s přihlédnutím k jeho obsahu, nepřekročil meze své zákonné působnosti (druhý krok přezkumu). Naplnění obou podmínek plyne z ust. § 44 a § 54 odst. 2 stavebního zákona. V těchto bodech navrhovatelé porušení předpisů netvrdili. Ostatně konstatovali, že z hlediska prvního a druhého hlediska algoritmu přezkumu napadené opatření obstojí.

18. Ke třetímu kroku postupu přezkumu – tedy zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, navrhovatelé vznesli námítky stran nedodržení postupu uvedeného v § 43 a násl. stavebního zákona spolu s § 173 správního řádu. Namítali, že odpůrce sice územní plán schválil, avšak na své úřední desce zveřejnil pouze obsah usnesení zastupitelstva a návrh ÚP x, který mu byl předložen ke schválení. Požadovanou veřejnou vyhlášku (viz citované ust. § 173 správního řádu) vydal pouze pořizovatel ÚP x, tj. Magistrát města Pardubic a nikoli sám odpůrce.

19. Soud souhlasí s navrhovateli, že postup při vydávání územního plánu a tedy i současně zveřejňování takového opatření obecné povahy je přesně vymezen zákonem s požadavky na publicitu (řádné vyhlášení odpůrcem) a poté následnou závaznost a účinnost opatření obecné povahy. Navrhovatelé však současně uvádějí, že jimi tvrzené a namítané porušení zákonného postupu není podstatou jejich návrhu.

20. Do soudního spisu byla jak navrhovateli (čl. 199), tak odpůrcem (čl. 348) založena kopie veřejné vyhlášky o vydání ÚP x vydaná pořizovatelem. Ze záznamu o vyvěšení a sejmutí v její dolní části se podává, že vyhláška byla vyvěšena na úřední desce odpůrce od 17. 9. 2014 do 3. 10. 2014, tedy více jak 15 dní (požadavek § 173 odst. 1 správního řádu). Odpůrce k uvedené záležitosti uvedl, že jiný záznam o uveřejnění dokumentů na své úřední desce nemá k dispozici, neboť vedlejší samostatnou evidenci listin uveřejněných na úřední desce nevede. Z listiny je patrné, že pořizovatel ÚP x svým postupem naplnil

požadavky ust. § 165 odst. 3 stavebního zákona. Soud v řízení dospěl k závěru, že přímo odpůrce vydání ÚP x s největší pravděpodobností formálně neoznámil svou veřejnou vyhláškou umístěnou na své úřední desce, neboť na své úřední desce zveřejnil veřejnou vyhlášku o vydání ÚP x vydanou pořizovatelem. Jiný závěr lze téměř vyloučit. Je na místě však připomenout, že pokud by soud pro nutnost úplné jistoty tohoto závěru po navrhovatelích požadoval průkaz jejich tvrzení, nejednalo by se o nemožný průkaz neexistence určité skutečnosti. I negativní skutečnost lze v daném případě dokazovat například svědeckou výpovědí, která by spočívala v tom, že svědek bude bez vážných pochyb hodnověrně tvrdit, že na úřední desce odpůrce po přesně vymezenou dobu určitá listina nebyla oznámena.

21. Soud si je vědom požadavků na publikaci opatření obecné povahy a rovněž podmínek nutných ke splnění, aby tento předpis nabyl účinnosti (ust. § 173 správního řádu). K tomu lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 Aos 1/2012-33, který se danou otázkou též zabýval. Při hodnocení toho, zda opatření obecné povahy se stalo závazným a účinným (při možné potencionální přítomnosti procesních pochybení) je třeba zohledňovat nejen zájmy navrhovatelů, ale zájmy všech adresátů tohoto opatření, především pak jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. ÚP x byl vydán a uveřejněn, veškeré dotčené subjekty z něho vycházely po dobu více jak tři let, která uběhla do podání návrhu navrhovatelí. Nyní jde již o dobu pět let. Soudu není z úřední činnosti známo, že došlo k jinému soudnímu sporu ohledně nyní projednávaného ÚP x.

22. Soud proto uvádí, že i při shora uvedeném pochybení odpůrce nedošlo tímto k omezení práv navrhovatelů. Navrhovatelé si byli přijatého a vydaného opatření obecné povahy vědomi, od data jeho publikace ostatně odvinuli i okamžik podání návrhu na zrušení ÚP x. K nedodržení zákonného postupu ve všech směrech došlo patrně z důvodu vcelku komplikované právní úpravy přijímání, schvalování a vydávání územního plánu relativně malé samostatné obce. Podstata zveřejnění ve formě oznámení veřejnou vyhláškou však byla na straně odpůrce naplněna. Z textu zveřejněné vyhlášky pořizovatele jednoznačně plyne – text VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU RÁBY je vyveden zvětšeným tučným písmem – že se oznamuje vydání územního plánu odpůrce. Správným tedy měl být postup, který by spočíval v oznámení obdobné veřejné vyhlášky, kdy vydavatelem by byl odpůrce. Na samotném obsahu sdělení by to však cokoli v dané věci neměnilo, adresáti oznámení na úřední desce obce byli o dané věci dostatečně zpraveni. Soud proto uzavírá, že byť shledal pochybení, z uvedených důvodů nepřistoupil k odmítnutí návrhu. Obdobně se shora uvedené úvahy týkají námitky směrem k osobě, která opatřila záznam o účinnosti, po obsahové stránce správný. Další návrhové body navrhovatelů by tak ostatně nemohly být ani dále přezkoumávány, neboť odpůrce ani k pozdějšímu oznámení na úřední desce nepřistoupil, byť mu argumentace navrhovatelů je bez pochyby známa po celou dobu řízení. Územní plán je od počátku zveřejněn a je dostupný široké veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup jak na internetových stránkách odpůrce, tak u jeho pořizovatele. Sami navrhovatelé v uvedeném nespátřili podstatu jejich návrhu (str. 30, bod 61 návrhu).

23. Ke čtvrtému kroku postupu přezkumu, tedy přezkumu z hlediska možného rozporu ÚP x se zákonem (materiální kritérium), navrhovatelé vznesli námitky stran otázky porušení zákona o lesích, zákona o ochraně přírody a krajiny a potažmo správního

řádu. Námitky souvisejí s tím, že dotčené pozemky zahrnuté do kategorie PUPFL dle lesního zákona jsou v opocném areálu, tedy lze je považovat za zastavěné stavební pozemky dle stavebního zákona, a byly zahrnuty do nově vytvořené funkční plochy ZX namísto dříve do plochy OM. Jeden z pozemků byl rovněž zahrnut do RBC. Krajský soud při vypořádání shora uvedených návrhových námitek vychází ze závěrů, které učinil NSS ve zrušujícím rozsudku.

24. K otázce oplocení areálu Lovčího záměčku od roku 1965 a jeho případného rozporu s regulací lesního zákona zaujal stanovisko krajský soud ve zrušeném rozsudku a Nejvyšší správní soud jeho odůvodnění akceptoval – viz bod 30 odůvodnění zrušujícího rozsudku NSS. Jedná se o skutečnost vzniklou v minulé době (danou tedy historicky), v praxi patrně méně obvyklou, která dle názoru soudu nemá sama o sobě místo k řešení v rámci přezkumu opatření obecné povahy. Navrhovatelé se tak fakticky opětovně snaží nastolovat otázku, která již byla předmětem v řízení u zdejšího soudu – žaloba proti rozhodnutí v pochybnostech projednaná pod sp. zn. 52 A 105/2014 – zařazení pozemků do kategorie PUPFL. Závěry byly přezkoumány NSS i Ústavním soudem (ústavní stížnost odmítnuta). Po oplocení nedošlo k realizaci vynětí z lesnického půdního fondu (rozsudek NSS čj. 1 As 24/2016-61, bod 43 odůvodnění).

25. NSS ve zrušujícím rozsudku uložil krajskému soudu, aby se zabýval otázkou možného vynětí dotčených pozemků z PUPFL. Dle názoru NSS by totiž do práv navrhovatelů mohla zasáhnout až skutečnost, že dotčené pozemky by nebylo možné, jak jim doporučovaly správní soudy, vyjmout z PUPFL. V této souvislosti NSS odmítl názor navrhovatelů, že odpůrce měl znovu posoudit, zdali dotčené pozemky mají skutečně povahu PUPFL (bod 35 odůvodnění zrušujícího rozsudku). NSS rovněž odmítl, že neproporcionalitu ÚP x by bylo lze spatřovat v tom, že pozemky byly zařazeny do ploch ZX. Zmínil, že navrhovateli zmiňovaná omezení primárně neplynou ze zařazení do plochy ZX, nýbrž ze samotné povahy pozemků jako PUPFL.

26. NSS ve zrušujícím rozsudku doslova uvedl: „Dotčené pozemky historicky vždycky měly povahu lesních pozemků, za PUPFL byly též pravomocně shledány správními soudy, a z tohoto důvodu na ně dopadají omezení stanovená lesním zákonem, přičemž co se aplikovatelnosti ustanovení lesního zákona týče, je irelevantní, do plochy jakého funkčního využití je takový pozemek zařazen v rámci územního plánu, protože tato kategorizace nemění ničeho na ochraně, která je mu lesním zákonem poskytována, a na případném sankcionování nerespektování těchto povinností ze strany orgánů ochrany lesa. Bylo to rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 9. 2008, č. j. 41088-2/2008/OŽP/OZE/Kp, které povolilo dočasné omezení plnění funkce lesa na dotčených pozemcích, a to do 31. 12. 2017. Je to proto právě uplynutí doby platnosti této výjimky, které zapříčiňuje omezení dotčených pozemků tak palčivě prezentovaná stěžovateli; tato omezení tedy nemají přímou kauzální souvislost se zařazením do funkční plochy ZX, protože nejsou bezprostředním důsledkem napadeného ÚP x, čímž se sama o sobě ocitají mimo předmět tohoto řízení.“

27. Pro další posouzení možnosti vyjmout dotčené pozemky z kategorie PUPFL dle lesního zákona soud považuje za důležité v úvahách učinit ještě jeden krok zpět. Soudu totiž z tvrzení navrhovatelů plyne podstatné to, že nyní podaný návrh i předchozí žaloba ve věci přezkumu zařazení pozemků do PUPFL byly podány proto, že zejména navrhovatel a) provozující v areálu Muzeum perníku (Perníková chaloupka) se cítil být

omezen v možném rozvoji areálu. Zmiňuje umístěné sportoviště a rekreační plochy v areálu, blíže však ani v nyní podaném návrhu neuvádí, jaké konkrétní záměry rozvoje má a jak budou jeho záměry konkrétně omezeny. Návrh se tak v tomto ohledu nese ve vcelku obecné rovině. Navrhovatelé zmiňují, že přílehlé pozemky tvoří zázemí sousedících budov. Tento stav je pro soud podstatný, neboť má zato, že zmíněné odnětí dotčených pozemků z kategorie PUPFL dle § 15 odst. 1 lesního zákona není jedinou možností jak zabezpečit možnost nadále provozovat a případně též rozvíjet další podnikatelskou činnost navrhovatele a) v areálu. Ani teoretický závěr o nemožnosti odnětí dotčených pozemků z PUPFL tak ještě proto nemusí znamenat skutečný zásah do práv navrhovatelů schváleným ÚP x. Tato úvaha se týká rovněž zmínky navrhovatele a) o venkovní podnikatelské provozovně dle úpravy živnostenského zákona.

28. Správní soudy a též orgány státní správy lesů totiž navrhovatelům - zejména navrhovateli a) - k jejich tvrzením o dalším rozvoji podnikání nedoporučily pouze a jediné postup spočívající v odnětí pozemků z PUPFL (jak zmínil NSS ve zrušujícím rozsudku). Byla totiž zmíněna též možnost dočasného, nebo trvalého omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa ve smyslu § 15 lesního zákona. Rovněž tak byli navrhovatelé seznámeni s tím, že mohou podat žádost o zařazení dotčených pozemků do kategorie lesa zvláštního určení podle § 8 odst. 2 písm. c) lesního zákona, jako lesa zvláštního určení – les se zvýšenou rekreační funkcí. Navrhovatelé však ani k jedné ze shora uvedených variant dle svého sdělení nepřistoupili, přičemž již jen posílená rekreační funkce by mohla vést k potlačení jiných funkcí lesa. Tím by prostor pro tvrzený rozvoj podnikání navrhovatele a) nebyl jistě uzavřen.

29. Na kladné rozhodnutí o vynětí pozemků z kategorie PUPFL není právní nárok stejně tak jako na jiné ze shora zmíněných rozhodnutí dle lesního zákona. Navrhovatelé po dobu řízení neuvedli, jak dotčené čtyři pozemky tvořící plochu celkem 17.705 m² v areálu hodlají či hodlali využít takovým způsobem, že se při tom neobejdou jinak, než odnětím všech těchto pozemků z kategorie PUPFL a následným odlesněním jak návazně předpokládá § 16 odst. 3 lesního zákona.

30. ÚP x stanovil jako hlavní využití funkční využití plochy ZX „*plochy zeleně s lesními porosty plnicími zejména ochranou funkci, které nelze zařadit do předchozích typů ploch a je třeba jim stanovit specifické podmínky*“, jako přípustné využití poté „*1) pozemky určené k plnění funkcí lesa (PUPFL), 2) zeleň krajinná, liniová vč. prvků ÚSES (biokoridory, biocentra a interakční prvky), 3) dětské sportovní a rekreační vybavení, 4) prvky drobné architektury související s hlavním využitím souvisejících ploch, občanského vybavení (pohádkové motivy apod.), 5) komunikace pěší, cyklistické, 6) stavby a zařízení technické infrastruktury, 7) naučné stezky a 8) komunikace sloužící obsluze území.*“ Uvedené zařazení plochy ZX pod přípustným využitím ani nevylučuje to, aby navrhovatelé u jimi vybraných, a případně geodeticky oddělených částí, pozemků z celkové výměry plochy přes 17 tisíc metrů čtverečných nemohli požádat o jimi nejvýrazněji zmiňované odnětí z PUPFL za účelem rozvoje areálu pod body 3) až 8) přípustného využití. Odnětí z PUPFL nebo omezení využívání pozemků pro produkční funkci lesa u zvolených částí pozemků tak dle soudu a priori nemusí být v rozporu se schváleným ÚP x pro rozpor s § 90 odst. 2 stavebního zákona a § 15 odst. 2 lesního zákona. Soud výslovně zmiňuje i možnost oddělení části pozemků, přičemž tím cílí především na ty potenciální části pozemků, které jsou nejbližše zastaveným částem areálu, případně již v současné době po faktické stránce nemusí v plné

míře splňovat ve všech bodech definici lesního pozemku (manipulační plochy, plocha k obsluze území).

31. Soud připomíná, že v otázce posuzování změny využití území dle § 90 odst. 2 stavebního zákona a odnětí či omezení funkce lesa dle § 15 odst. 2 lesního zákona nemůže ve svých úvahách předjímat výsledek ani zavázat stavební úřad či orgán státní správy lesa. Nelze tak učinit budoucí závěr jak by mělo být o případné žádosti o odnětí rozhodnuto, neboť to je pravomocí správních orgánů a nikoli soudu. Nadto okolnosti se mohou měnit a žádost nebyla dosud podána, ač navrhovatelé k tomu byli pobízeni. Soud toliko učinil úvahu o tom, zda odnětí spíše částí pozemků, nežli pozemků všech, je vyloučeno či nikoli, stejně tak jako možné omezení dle § 15 lesního zákona. Nadto se připomíná, že další rozvoj areálu Muzea perníku je též možný za použití zařazení do kategorie lesa se zvýšenou rekreační funkcí ve smyslu § 16 odst. 2 písm. c) lesního zákona, kde změna zařazení je dle režimu lesního zákona bez přímé vazby na schválenou územně plánovací dokumentaci. Soud je ve svých úvahách logicky v obecné rovině omezen tím, že nemá k dispozici ani zhmotnělé záměry či představy zejména navrhovatele a) o dalším rozvoji areálu při jeho podnikání. Toliko pod bodem 102 (sic!) návrhu je zmínka navrhovatelů o nemožnosti instalace sportovního a rekreačního vybavení pro dospělé osoby, opět však bez dalších podrobností. Soud však připomíná, že ÚP x na nově vymezené ploše ZX umožňuje umístit např. prvky drobné architektury související s hlavním využitím a další. Toto navrhovatelé ponechávají bez povšimnutí a nijak nezmiňují ve vazbě na neurčité, jejich slovy zmařené (viz připomínky k územnímu plánu) záměry rozvoje podnikání v areálu.

32. Nelze uzavřít, že by přijatým ÚP x byl porušen lesní zákon. Navrhovatelé mají, i po přijetí ÚP x, možnost jak omezení plynoucí z regulace lesním zákonem eliminovat, a to v nikoli nevýznamném rozsahu.

33. Porušení zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelé spatřují v tom, že pozemky v areálu Lovčího zámečku a především pak největší z dotčených pozemků, pozemek p.č. X ve vlastnictví navrhovatele b) byly územním plánem označené jako zastavěné stavební pozemky (§ 2 stavebního zákona) a uvedený pozemek p.č. X byl současně učiněn součástí RBC. Rozpor se zákonem navrhovatelé spatřují v tom, že pozemky byly v ÚP x deklarovány jako zastavěné stavební, jsou fakticky a historicky uvnitř oploceného areálu, poté však nemohou naplnit deklarované parametry ochrany dle zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 3 odst. 1 písm. a) a v té návaznosti § 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tato argumentace odkazem na rozpor se stavebním zákonem je vedena obdobně jako u tvrzeného porušení lesního zákona.

34. Ke vzniku a existenci oplocení areálu zahrnujícím lesními pozemky dle povolení z roku 1965 se soud již shora vyjádřil. Jde o stav vyvolaný historickými skutečnostmi, který může jistým způsobem vnášet nejasnosti ohledně charakteru pozemků nejen ve vztahu k lesnímu zákonu (pojato do odůvodnění shora), tak ve vztahu k úpravě zákona o ochraně přírody a krajiny. Vyvolaný stav pak přenáší jisté požadavky na obsah ÚP x, rozhodně však od tohoto stavu nelze bez dalšího odvinout úspěch navrhovatelů. Soud rovněž opakuje, že v řízení o zrušení části územního plánu není prostor pro řešení, zda, a

případně za jakých podmínek, může zastavěný stavební pozemek být pod ochranou ZOPK ve formě vymezené části biocentra. Z návrhu navrhovatelů je patrné, že existující oplocení areálu mají tito za jeden z nosných důvodů jejich námitek.

35. Je třeba uvést, že existující oplocení (zde ve formě plotu z pletiva) není dle ZOPK ani dle návazné vyhlášky č. 395/1992 Sb. danou výlukou pro možnost zahrnutí určitého pozemku do ÚSES ve formě biocentra, v daném případě RBC. Tak to je ostatně uvedeno i odůvodnění ÚP x. Nejedná se nutně ani o rozpor ani s Metodikou¹, jež je zmíněna ve znaleckém posudku Ing. M. S. (viz strana 92 Metodiky). Soud též nesouhlasí s tím, že zařazení pozemku p.č. X do RBC je směřováno k tomu, aby oplocení bylo v budoucnu odstraněno. Toto se totiž jeví jako spekulace navrhovatelů, kterou v návrhu nedokládají relevantním podkladem. Možnost demolice oplocení zaznívá toliko v posudku Ing. S., není však taktéž podložena reálným zdrojem.

36. Navrhovatelé dovozují, že jedním ze zásadních parametrů a charakteristik biocentra má být plná průchodnost, která je oplocením areálu narušena. Vymezení RBC proto považují za nefunkční. K tomu pro účely soudního řízení doložili znalecký posudek Ing. M. S. ze dne 15. 9. 2017. Argumentují tím, že na odpůrci bylo, aby zpřesnil hranice biocentra, což fakticky neučinil, pouze je převzal a tím bylo zasaženo do práv navrhovatele b).

37. Dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny je územní systém ekologické stability krajiny vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém. Dle ustanovení § 1 písm. a) citované vyhlášky se vymezují následující pojmy územního systému ekologické stability krajiny a) biocentrum je biotop [§ 3 písm. i) zákona] nebo soubor biotopů; v krajině [§ 3 písm. k) zákona], který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému. Regionální biocentrum RBC bylo vymezeno v Zásadách územního rozvoje Pardubického kraje z ledna 2010 (dále též jen „ZÚR Pk“), tedy opět ve formě opatření obecné povahy. V bodě 113 písm. a) tyto Zásady uvádí, že ZÚR Pk stanovují tyto úkoly pro územní plánování: zpřesnit vymezení regionálních a nadregionálních biocenter a biokoridorů v souladu s metodikou ÚSES a požadavky specifických oborových dokumentací tak, aby byly dodrženy nejméně jejich minimální parametry a zajištěna jejich funkčnost. Z uvedeného plyne, že úkolem odpůrce a též pořizovatele ÚP x bylo vymezit přesné parametry při zachování minimálních limitů stanovených v ZÚR Pk. Poté se nelze jednoduše ztotožnit s námitkami navrhovatelů, že pozemek p.č. X neměl být do RBC zahrnut.

38. Zahrnutí pozemku p.č. X do RBC souvisí logicky též s jeho charakterem a porosty na něm vzešlými. Pozemek byl orgány státní správy lesů (též po přezkumu soudy) zařazen do kategorie PUPFL. S tímto zařazením do PUPFL navrhovatelé setrvale nesouhlasí, soud již jejich námitky shora vyvrátil, ostatně uzavřel tak i NSS ve zrušujícím rozsudku. Námitky proti zařazení pozemku p.č. X ve vlastnictví navrhovatele b) do RBC

¹ Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivity 4.1.1 a 4.3.2). Metodika vyšla ve Věstníku Ministerstva životního prostředí (ročník XXVII, částka 5, květen 2017) a lze ji stáhnout na stránkách Ministerstva https://www.mzp.cz/cz/vestnik_2017.

navrhovatelé vznášeli po celý průběh pořizování územního plánu. Argumentovali areálem Lovčického zámku, zaplacením a snížením funkčnosti biocentra. Správní orgány s odkazem na stanoviska oprávněných orgánů na to reagovaly vypořádáním námítky tím, že rozsah biocentra není třeba měnit, neboť zaplacený areál umožňuje respektovat a chránit přírodní hodnoty i přes to, že se jedná o zaplacený areál bez další zástavby.

39. Na straně 182 odůvodnění ÚP x je k opakovaným námitkám uvedeno toto: „Námítky se týkají stávajícího umístění části regionálního biocentra ÚSES č. 1758 na oplocených pozemcích v okolí tzv. Perníkové chaloupky. Požadují dotčené pozemky z plochy regionálního biocentra ÚSES vyřadit. Z hlediska zvláště chráněných území, přírodních parků, regionálního a nadregionálního ÚSES, evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí, které jsou v kompetenci Krajského úřadu Pardubického kraje, orgánu ochrany přírody a krajiny, není možno s námitkami souhlasit a trváme na návrhu stávajícího umístění části regionálního biocentra ÚSES č. 1758 na oplocených pozemcích v okolí tzv. Perníkové chaloupky.

40. Důvodem tohoto stanoviska je fakt, že přestože jsou pozemky oplocené, jsou nedílnou a funkční součástí stávajícího regionálního biocentra ÚSES, které je stanoveno i na okolních lesních pozemcích. To, zda jsou uvnitř areálu, nenarušuje jejich biologické a ekostabilizační funkce do té míry, aby bylo nutno je z biocentra vyřadit. Plynule svými porosty vzrostlých dřevin, vegetací a půdním povrchem (mimo v současnosti zpevněné a již zastavěné plochy) navazují na okolní les a umožňují existenci flóry a fauny stejně, jako v okolí mimo oplocený areál. Návrh ÚP nijak nenarušuje stávající využití těchto pozemků majitelem a dokonce umožňuje instalaci drobných prvků (ne rozsáhlých staveb) v areálu, aby bylo možno využít rekreační potenciál plochy“. Na uvedené odůvodnění zpracovatele ÚP x soud odkazuje, považuje jej za jasné, přezkoumatelné a rovněž z něj plyne, proč byla námitka vypořádána uvedeným způsobem. Nemůže být cílem a úkolem soudního přezkumu, aby k již jednou (opakovaně) odůvodněnému závěru podával další odůvodnění ve snaze přesvědčit navrhovatele o nesouhlasu s jejich názorem. Nevyhovění jejich názoru neznamená nutně nespravedlnost. Rovněž soud připomíná, že územní plán je složitý a komplexní dokument a každé odůvodnění k jednotlivému regulovanému pozemku, nemůže být svým obsahem detailně kazuistické a odůvodňující jednotlivý dílčí závěr.

41. Navrhovatelé k uvedené námitce jako důkaz předložili znalecký posudek Ing. M. S., znalkyně v oboru ochrana přírody, ekologické systémy, tvorba krajiny a další ze dne 15. 9. 2017. Znalkyně v posudku uzavřela, že zařazení pozemku p.č. X do funkčního RBC je nefunkční, nekoresponduje s okolními plochami RBC a má jiný nižší stupeň ekologické stability, na kterém se RBC nevytvářejí. Znalkyně k závěrům došla po přezkoumání listinných podkladů a na základě místního šetření v srpnu a září 2017.

42. K tomu je třeba uvést, že zkoumání znalkyně na místě bylo provedeno přibližně po třech letech od data pořízení ÚP x, což mohlo mít, vzhledem k hospodaření na místě, vliv na její závěry, zejména co se týče stavu a skladby rostlin, hospodaření dle lesního plánu atp. Soud rovněž posudek nepovažuje za zcela přesvědčivý v pasážích, kde znalkyně uzavírá, že areál s pozemkem p.č. X a dalšími stavbami neplnil a neplní funkci lesního pozemku, což je v rozporu s určením charakteru uvedeného pozemku jako PUPFL. Znalkyně rovněž uvádí, že dle Metodiky MŽP (zmíněna pod bodem 34 shora) nemají být do ÚSES zařazovány pozemky zabezpečené pevným plotem. Taktéž zmiňuje zařazení

pozemků do kategorií dle katastru nemovitostí, což není v dané věci rozhodujícím kritériem.

43. Znalkyní odkazovaná Metodika pod bodem 10.2.6 - Jiné migrační bariéry uvádí: „*Za umělé migrační bariéry jsou někdy považovány i různé formy ohrazení či oplocení různých rozsáhlých ploch či území. Zatímco v zastavěných územích sídel jde zpravidla o dlouhodobě stabilizovaná ohrazení či oplocení s podstatným vlivem na vymezení ÚSES, jeho funkčnost a případně i prostorovou spojitost (blíže viz kapitola 9.1 Vymezení ÚSES v urbanizovaných územích), v nezastavěných územích (ve volné krajině) lze na ohrazení a oplocení pohlížet jako na bariéry víceméně dočasné, bez trvalejšího vlivu na funkční a prostorovou spojitost ÚSES. Případnou potřebu vyhnout se s trasováním větví ÚSES a vymezením jejich jednotlivých skladebných částí ohrazeným (oploceným) územím je třeba posuzovat vždy individuálně, v kontextu všech základních principů vymezení ÚSES, účelu ohrazení (oplocení) a specifík konkrétních území.*“ Z citovaného textu se dle soudu nepodává, že zařazení pozemku p.č. X by bylo vyloučeno, nebo že by bylo zřejmou chybou v ÚP x.

44. Soud tak k námitce rozporu s ZOPK ve vztahu k vymezení RBC uvádí, že porušení hmotněprávních předpisů neshledává. Důvod zařazení zaploceného pozemku p.č. X do RBC byl v ÚP x uveden, námitky navrhovatelů byly v průběhu řádně vypořádány, jak soud uvedl shora. Odůvodnění v ÚP x soud považuje za přesvědčivé a nemá je za vyvrácené doloženým znaleckým posudkem. Průchodnost pozemků v RBC se netýká pouze živočichů, pro které plot tvoří zábranu, nýbrž mnoha dalších organismů živé přírody, pro které plot zábranu nečiní.

45. K uvedenému třeba dodat, že dle rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí NSS č. 7/2013 pod č. 2848 platí, že: „*...správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Je proto na místě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně.*“ Obecně tak platí, že ve správním soudnictví je omezený prostor pro přijímání nových závěrů, jež byly předmětem předchozích úvah a vyhodnocení správních orgánů. V napadeném územním plánu se odpůrce vypořádal s námitkami navrhovatelů, vycházel ze stanoviska orgánu státní správy, čehož výsledkem bylo zařazení dotčených pozemků do plochy ZX a pozemku p.č. X do RBC, což konvenuje s ochranou pozemků dle lesního zákona i ZOPK.

46. Námitku porušení správního řádu nemá soud za odůvodněnou. Navrhovatelé argumentují tím, že dle předchozího ÚPSÚ byly dotčené pozemky zařazeny do ploch OM umožňující podnikatelské aktivity, což u nich založilo dobrou víru, že uvedené pozemky mohou využívat právě ve stanoveném rozsahu. Změna zařazení dotčených pozemků v ÚP x pak nebyla správným postupem. Namítají rozpor s veřejným zájmem. K uvedenému je třeba uvést, že územní plán dle § 43 stavebního zákona stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Jedná se tedy o základní limity, kde další podrobnosti, například ve smyslu ochrany pozemků, mohou upravovat další předpisy. Může dojít i k nežádoucí situaci, kdy územní plán jako vcelku složitý a obsáhlý dokument

(složitost a velikost území) bude v rozporu s jinou zákonnou úpravou, což však nebude způsobovat to, že regulace územním plánem převáží nad limity zákona. Ochrana dotčených pozemků ve vlastnictví navrhovatelů byla založena jak lesním zákonem, tak ZOPK, čehož si byli navrhovatelé vědomi. Dne 18. 9. 2008 jim bylo vydáno rozhodnutí o dočasném povolení omezení plnění funkcí lesa do 31. 12. 2017. Důvody vydání rozhodnutí nepovažuje soud za nutné opakovat, jsou zmíněny též v na str. 166 odůvodnění textové části ÚP x. Dobrá víra navrhovatelů, shora zmíněná, tak nemohla být v tomto ohledu založena odkazem na ÚPSÚ. Pokud ÚP x provedl jiné zařazení pozemků (nazváno zpřesněním), nebyl tím porušen správní řád.

47. Porušení proporcionality při omezení práv v napadeném územním plánu navrhovatelé spatřují v omezení svých vlastnických práv k dotčeným pozemkům. Omezení je pak vyvoláno změnou přípustného funkčního využití pozemků (zde opakovaná argumentace). Dle jimi citované judikatury NSS spatřují omezení jako překračující kritéria potřeby, neboť ochrana pozemků by byla dle lesního zákona i zákona o ochraně přírody a krajiny garantována i při zařazení do plochy OM. Nepřiměřenost spatřují v zařazení pozemků do funkční plochy ZX, což vylučuje budoucí možnost žádat o vynětí pozemků kategorie PUPFL. K nenaplnění účelu regulace fakticky opakují důvody nesprávnosti zařazení pozemku p.č. X do RBC.

48. K přezkumu proporcionality soud obecně uvozuje následující. V rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 NSS uvedl, že „...proporcionalitu je třeba vnímat dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

49. V rozsudku ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42 NSS uvedl: „K podstatě navrhovatelových námitek považuje Nejvyšší správní soud za nutné především zdůraznit, že jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávající práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli

jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká.

50. *V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglemantaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že "soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet."*

51. *Ve světle shora uvedených skutečností má zásadní význam skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. (Shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008–51)“.*

52. *Konkrétně v této věci se k přezkumu proporcionality vyjádřil NSS ve zrušujícím rozsudku pod bodem 35 odůvodnění tak, že: „...je irelevantní, do plochy jakého funkčního využití je takový pozemek zařazen v rámci územního plánu, protože tato kategorizace nemění ničeho na ochraně, která je mu lesním zákonem poskytována, a na případném sankcionování nerespektování těchto povinností ze strany orgánů ochrany lesa. Bylo to rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 9. 2008, č. j. 41088-2/2008/OŽP/OZE/Kp, které povolilo dočasné omezení plnění funkce lesa na dotčených pozemcích, a to do 31. 12. 2017. Je to proto právě uplynutí doby platnosti této výjimky, které zapříčiňuje omezení dotčených pozemků tak palčivě prezentovaná stěžovateli; tato omezení tedy nemají přímou kauzální souvislost se zařazením do funkční plochy ZX, protože nejsou bezprostředním důsledkem napadeného ÚP x, čímž se sama o sobě ocitají mimo předmět tohoto řízení.*

53. *Nejvyšší správní soud nemá za to, že by se zařazením těchto pozemků do kategorie zastavěných stavebních pozemků v rámci napadeného ÚP x změnily skutkové okolnosti natolik, aby odůvodňovaly odlišný závěr o jejich povaze. Nejvyšší správní soud doplňuje, že do práv stěžovatelů by mohla zasáhnout až skutečnost, že dotčené pozemky by nebylo možné, jak jim doporučovaly správní soudy, vyjmout z PUPFL, a to pro nesoulad případného územního rozhodnutí o změně využití území s územním plánem. Jak však bylo konstatováno výše, posouzení této právní otázky, zda je dotčené pozemky zařazené do funkční plochy ZX za využití stanoveného v ÚP x možné vyjmout z PUPFL, nebylo krajským soudem patřičně odůvodněno,*

pročež bylo shledáno nepřezkoumatelným. Bude proto věcí dalšího řízení, aby se krajský soud, pakliže by dospěl k závěru o reálné nemožnosti odejmutí, zabýval proporcionalitou znemožnění jedné z alternativ, jak se mohou stěžovatelé zbavit povinnosti dodržovat omezení plynoucí z lesního zákona, protože jen a pouze v případě nemožnosti vyjmutí z PUPFL má omezení dotčených pozemků plynoucí z lesního zákona nějaký vztah k napadenému ÚP x.“

54. Krajský soud k tomu uvádí, že v části odůvodnění k námitkám plynoucím z porušení lesního zákona (body 27 a násl.) dospěl k tomu, že navrhovatelé se mohou v jisté míře zbavit povinností dodržovat některá ze současných omezení plynoucích z lesního zákona daná zařazením pozemků do PUPFL. Soud zmínil jak možnost dosáhnout změnu režimu u potřebných částí dotčených pozemků, rovněž byla mimo jiné zmíněna možnost zařazení lesních pozemků do režimu lesa se zvýšenou rekreační funkcí. Důvody obecnosti těchto závěrů soudu je shora popsána a odvíjí se od prezentace navrhovatelů. Navrhovatelé v průběhu řízení neuvedli, zda jim cokoli brání žádat o zařazení dotčených pozemků PUPFL do kategorie lesa zvláštního určení se zvýšenou rekreační funkcí lesa dle § 8 odst. 2 lesního zákona. Rovněž tak soud nezaznamenal případné vysvětlení, v čem by takové změněné zařazení lesních pozemků poté i nadále bránilo navrhovatelům v rozvoji areálu při podnikatelské činnosti navrhovatele a). Jinými slovy, navrhovatelé tuto variantu v návrhu pominuli a ani neuvedli, proč nemůže být řešením jejich podkladových potíží, jež dle soudu vedly k napadení ÚP x.

55. Nadto, pokud by soud měl přistoupit k závěru (soud však o tom není přesvědčen), že určitou část dotčených pozemků nebude možné vyjmout z PUPFL a dostačujícím nebude ani zařazení pozemků do kategorie lesa se zvýšenou rekreační funkcí, má za to, že se z pohledu úpravy ochrany lesního zákona jedná o řešení neproporcionální. Je žádoucí, aby přijatá regulace územním plánem odpovídala regulaci speciálních předpisů. Územní plán tak stěží může obsahovat takové vymezení hlavního a funkčního využití pozemků, které bude naplňovat požadavky stanovené pro PUPFL a zároveň umožní, aby tyto požadavky mohly zůstat nenaplněny. Pokud orgány státní správy lesů i orgány ochrany přírody a krajiny daly zřetelné stanovisko k námitkám navrhovatelů v průběhu přijímání územního plánu, mohlo stěží být na místě, aby odpůrce text ÚP x doplnil o možnost (budoucího) využití, která k pozemkům nepříslušela.

56. Ochrana pozemků dle lesního zákona neplyne z přijatého územního plánu a územní plán nemůže ve své úpravě předvídat budoucí záměry vlastníků jednotlivých regulovaných pozemků. Dotčené pozemky měly a mají charakter PUPFL a omezení platné do 31. 12. 2017 navrhovatelům nijak nezaložilo očekávání, že v budoucnu s jistotou dosáhnou jejich vyjmutí z PUPFL. Navrhovatelé se o to nepokusili. Soud se opět argumentací navrhovatelů dostává do situace, kdy by měl v tomto řízení provádět přezkum otázky, která do něho nepatří.

57. Pokud tedy odpůrce dotčené pozemky zařadil do plochy ZX, má soud za to, že toto opatření umožňuje respektovat, tj. dosáhnout souladu cíle ochrany pozemků dle lesního zákona. Zařazení do plochy OM by odpovídající nebylo. Vymezení OM – občanská vybavenost nekoresponduje s pozemky majícími charakter PPFL. Rovněž kritérium potřebnosti má soud z tohoto důvodu naplněné, neboť obsah ÚP x a sledovaný cíl spolu bez pochyb souvisí. Jiná možnost dosažení cíle (kritérium potřebnosti) dle soudu dána není. Není jím zcela jistě požadavek navrhovatelů, aby pozemky byly zařazeny do

kategorie OM, neboť by se tím obsah ÚP x dostal do rozporu s určeným charakterem pozemků dle lesního zákona. Soudu ani není známa jiná možnost, jak by navrhovatelé mohli být omezení v nižší míře, než se stalo. Navrhovatelé mají představu řešení obsahu ÚP x, která zjevně neodpovídala zákonné regulaci ochrany pozemků. V daném řízení byla de facto následována úprava dle lesního zákona, jakési prostřední cesty nebylo. Za určitou střední cestu řešení vzniklé situace by soud mohl považovat zařazení pozemků do kategorie lesů se zvýšenou rekreační funkcí, což přijatý ÚP x nevylučuje. Kategorie ZX totiž výslovně jako nepřipustné uvádí všechny stavby, pokud nejsou uvedeny jako přípustné. Ovšem určitý výčet staveb – viz bod odůvodnění 30 shora – umožňuje. Tím by existence areálu rozhodně ohrožena nebyla.

58. Hodnocení proporcionality omezení plynoucího ze zařazení pozemku p.č. X do RBC dle ZOPK je závislé na tom, že vlastníkem tohoto pozemku je navrhovatel b), který sám neuvádí, že by na tomto pozemku (či v celém areálu) sám provozoval podnikatelskou činnost. Podnikání deklaruje toliko navrhovatel a), kterému k pozemku svědčí pouze jím v návrhu tvrzené předkupní právo. Hodnocení případného omezení práv navrhovatele a) ve vztahu k zahrnutí pozemku p.č. X do RBC tak jde nad rámec přezkumu v tomto řízení. NSS totiž v usnesení rozšířeného senátu č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009 uvedl: *„Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.“* Navrhovatel a) právo nájmu neuvádí, uvádí právo předkupní, což má dle soudu obdobné implikace jako nedostatek aktivní legitimace z důvodu „pouhého“ práva nájmu. V daném řízení se závěry přijaté rozšířeným senátem NSS neprojeví při hodnocení aktivní legitimace, avšak projeví se při hodnocení případných dopadů přijaté regulace. Návrh na zrušení ÚP x je totiž vystaven na tom, že omezuje či znemožňuje podnikání v areálu Perníkové chaloupky, což však neplatí pro vlastníka pozemku p.č. X. Hodnocení proporcionality je třeba provádět právě ve vztahu k charakteru dotčených práv vlastníka.

59. Jinak soud uvádí, že v odůvodnění ÚP x jsou ÚSES a RBC pojaty pod bodem 9.12 a nezamezují jakoukoli činnost na daných plochách, nýbrž omezují zejména umístování staveb, nevhodné pozemkové úpravy a změny kultur pozemků. Rekreační i sportovní využití výslovně zamezeno není. Kritéria a důvody zařazení pozemku p.č. X do RBC plynou mimo jiné též z odůvodnění zmítnutí námitek na str. 182 a 183 odůvodnění ÚP x. Soud má odůvodnění za logické a přezkoumatelné. Po stránce proporcionality a aplikace ustanovení ZOPK k ochraně přírody a krajiny má soud za to, že se jednalo řešení, které umožní dosáhnout stanoveného cíle, stejně tak se jedná o cíl potřebný. Zda by mohlo postačovat omezení méně zatěžující vlastníka pozemku, soud fakticky vyřešil již v pasáži, kde se zabýval tím, zda RBC může naplnit svoji funkci.

60. K samotnému kritériu proporcionality v užším slova smyslu uvádí soud následující. Především navrhovatel a) opakovaně deklaruje svůj záměr podnikat a rozvíjet podnikání v areálu Lovčího zámečku. Argumentuje též i blíže neurčeným zmařeným záměrem a ušlým ziskem. Konkrétní skutečnosti však neuvádí. Toliko na straně 11 návrhu je uvedeno: *„...navrhovatelé dále doplnili svůj požadavek na zachování stávajícího funkčního zařazení ploch v areálu poukazem na to, že navrhovaná změna by zmařila desetileté investice do realizace úspěšného projektu výletního místa pro rodiče s dětmi s názvem „Perníková chaloupka“, když při schválení změny hrozí ukončení projektu se vznikem požadavku na*

poskytnutí náhrady za zmaření investice.“ Tato deklarace opět neumožňuje učinit závěr o tom, že dané omezení fakticky vycházející z konkrétních veřejnoprávních ustanovení o ochraně pozemků je zcela neproporcionální k daným cílům a tedy ani k deklarovaným záměrům navrhovatelů.

61. Pro doplnění k vypořádání námitek soud uvádí následující. Platí, že případné další požadavky na detailnost a rozsah odůvodnění obsaženého v napadeném územním plánu již krajský soud považuje za přemrštěné. Takové „...*přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27.5.2013, sp.zn. III. ÚS 1669/11), přičemž při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace je třeba řídit se zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS), když „...*ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43).

62. S ohledem na shora uvedené odůvodnění proto krajský soud dospěl k závěru, že ve vztahu k tvrzeným nedostatkům ohledně čtyř dotčených pozemků ve vlastnictví navrhovatelů a) a b), nezjistil důvod svědčící o nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy. Návrh byl proto jako nedůvodný zamítnut.

63. Navrhovatelé nebyli se svým návrhem úspěšní, proto jim nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení, a úspěšnému odpůrci soud toto právo nepřiznal, když mu podle obsahu spisu nárok na náhradu nákladů řízení nevznikl (§ 60 odst. 1 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.

Pardubice, 18. září 2019

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu