



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) V. V.

b) E. V.

obou zastoupených advokátem Mgr. Tomášem Krejčím
sídlem Špitálka 434/23b, 602 00 Brno

proti
odpůrci

Město L., IČ ...
sídlem B. Š. 1000, 570 01 L.
zastoupenému advokátem Mgr. Alešem Velcem
sídlem Toulouvcovo náměstí 156, 570 01 Litomyšl

za účasti

ČEPS, a.s., IČ 25702556
sídlem Elektrárenská 774/2, 101 52 Praha 10

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – změny č. 2 územního
plánu L.

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – změny č. 2 územního plánu L. se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelé a) a b) se návrhem doručeným soudu dne 25. 9. 2018 domáhali zrušení opatření obecné povahy (dále jen „**OOP**“), a to změny č. 2 územního plánu L. vyhlášeného formou opatření obecné povahy č. 1/2017, označeného ve výroku I. rozsudku. Toto opatření obecné povahy dle tvrzení navrhovatelů i dle sdělení odpůrce nabylo účinnosti dne 10. 10. 2017 (viz ust. § 173 odst. 1 správního řádu). Návrh je tak včasný.

2. V návrhu uvedli, že jsou vlastníky pozemků parc. č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X a p.č. X v katastrálním území L. u L., obec L., vše zapsané na listu vlastnictví č. X (dále jen „**předmětné pozemky**“). V uvedeném spatřují svoji aktivní legitimaci. Předmětné pozemky v k. ú. L. u L. byly na základě předchozí žádosti navrhovatelů (z roku 2013 – pozn. soudu) při veřejném projednání dne 30. 1. 2017 v návrhu změny č. 2 územního plánu vymezeny jako plocha Z2-03/Z2-07, nové rozvojové plochy, lokalita P. H., specifické plochy S.P. 16, zastavitelná plocha určená k bydlení venkovského typu (VEN). K následnému stanovisku Krajského úřadu Pardubického kraje jako orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 27. 1. 2017, č.j. KrÚ 7561/2017/OŽPT/Ti (dále jen „**stanovisko**“) byly předmětné pozemky na veřejném projednání dne 7. 6. 2017 zcela vyňaty z rozvojových ploch. Konečně byly pozemky napadenou změnou č. 2 územního plánu (dále jen „**změna ÚP**“) na základě stanoviska ponechány mimo zastavitelné plochy určené k bydlení venkovského typu (VEN). Tímto postupem odpůrce, tedy výsledkem projednání a odsouhlasené změny ÚP byly navrhovatelé jako vlastníci předmětných pozemků přímo dotčeni a zkráceni na svých právech. Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce v průběhu pořizování změny ÚP přistoupil k vynětí předmětných pozemků z rozvojových zastavitelných ploch na základě nepřezkoumatelného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Námitky odpůrců podané v průběhu pořizování změny ÚP byly zamítnuty právě s odkazem na vydané negativní stanovisko, se kterým se odpůrce ztotožnil. Rovněž namítají, že změna ÚP je v rozporu se zásadami územního rozvoje Pardubického kraje.

3. Nepřezkoumatelnost stanoviska jako podkladu pro vydání OOP spatřují navrhovatelé v následujícím. Stanovisko postrádá náležité odůvodnění, což jej prvotně činí nepřezkoumatelným. Pochybením odpůrce bylo, že se s ním ve vydané podobě bezvýhradně ztotožnil. Uvádějí, že stanovisko není samostatně přezkoumatelné, avšak je závazné pro politiku územního rozvoje. Stanovisko, pokud je závazné a v této věci pro navrhovatele fakticky negativní by mělo naplňovat podmínky odůvodnění a přezkoumatelnosti, zde poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150. Konkrétně stanovisku vytýkají, že dotčený orgán ochrany přírody a krajiny (dále jen „**dotčený orgán**“) neuvedl, jakým způsobem poznatky o lokalitě získal, pouze poukazuje na orientační průzkum. Stanovisko by mělo být podloženo konkrétními závěry o výskytu živočichů. Proto se jedná o

stanovisko nepřezkoumatelné s prvky libovůle. Rovněž poukazují na to, že při vydání stanoviska a jeho aplikaci došlo k neodůvodněným rozdílům, neboť ve stanovisku uvedený starý ovocný sad je pouze fragmentem, který se nachází pouze na jednom z pozemků. Fragmenty sadu zasahují i na sousední pozemky, které z rozvojových ploch vyňaty nebyly. Vynětí pozemků z rozvojových ploch nenaplnuje sledovaný účel, neboť v okolí pozemků se sady se nacházejí plochy zastavitelné, které mají negativní vliv, čímž se podává, že biotop jako celek nebude plnit svůj účel. Dotčený orgán ve stanovisku a rovněž zprostředkovaně odpůrce zcela bagatelizovali, že v těsné blízkosti pozemků je vymezen koridor dopravní infrastruktury – dálničního přivaděče. V tomto se odpůrce nedostatečně vypořádal s námitkami navrhovatelů. Fragment sadu navrhovatelé považují za nepatrný rozlohou a fakticky námitkami dovozují, že jeho ochrana by měla ustoupit dlouhodobému rozvoji obce. Konečně uvádějí, že stromy ovocného sadu jsou na sklonku životnosti a ještě za platnosti územního plánu bude nutné stromy odstranit, neboť mohou být zdraví či životu nebezpečné.

4. V závěrečné části návrhu navrhovatelé uvedli, že přijatá změna územního plánu je v rozporu se zásadami územního rozvoje Pardubického kraje, který jako jednu z priorit stanoví posílení významu ostatních center osídlení, včetně města L. Pokud nebyly předmětné pozemky zařazeny do rozvojových ploch, nemůže být stanoveného cíle dosaženo. Naopak dojde k oslabení významu centra osídlení dané oblasti.

5. Ve vyjádření z 30. 10. 2018 navrhovatelé uvedli, že předmětné pozemky byly dle plánovací dokumentace z roku 2008 určené k zastavění, s tím pozemky pořizovali. Nový územní plán z roku 2011 pozemky vyřadil s odkazem na plánovanou výstavbu silnice R35, tím došlo ke znehodnocení pozemků. K nezařazení pozemků do kategorie ro výstavbu došlo v nové změně ÚP ze zcela jiných důvodů než v minulosti, což je s podivem.

6. Odpůrce s návrhem nesouhlasil. Připomněl, že žádný první předpis nestanoví právo vlastníka pozemku, aby pozemek byl vymezen jako zastavitelný. Při přijímání ÚP se projevuje vůle místní samosprávy. Vlastník může přijít se svým návrhem, avšak musí být srozuměn s tím, že v určitých případech mohou jiné důležité zájmy převážet. Zrušení celého OOP, tedy 2. změny ÚP považuje za nepřiměřený zásah, neboť změna řešila přibližně 80 případů dílčích změn. Zdůraznil, že předmětné pozemky byly před přijetím OOP vymezeny jako pozemky nestavební a nestavebními pozemky zůstaly. Není pravdou, že byly vyňaty z rozvojových ploch. Dále poskytl argumentaci směrem ke stanovisku. Je toho názoru, že stanovisko je srozumitelné, stručné a přehledné a důvody srozumitelně vysvětluje. Zde připojil svoji interpretaci obsahu stanoviska. Ze stanoviska se podává, že jeho obsah není libovůlí, neboť na jeho základě byl vyňat též jiný pozemek p.č. X v totéž katastrálním území. I další pozemky s ovocnými sady jsou nezastavitelné. Není pravdivé tvrzení, že fragment sadu se nachází pouze na jednom z pozemků navrhovatelů, je tomu právě naopak. Pouze na jediném pozemku se sad nenachází, což však nevylučuje, že se na něm nevyskytují ve stanovisku zmínění živočichové, pozemky nejsou odděleny. Stanovisko nebylo vydáno na základě domněnek, nýbrž bylo podepřeno vyjádřením Českého svazu ochránců přírody. K otázce životnosti stromů uvedl, že právě stáří a druhová skladba lokality je cenou a chráněnou hodnotou. Rozpor se zásadami rozvoje kraje nespátňuje, neboť priority nelze stavět do protikladu s nadřazenými pravidly, zde ochrany přírody a krajiny.

7. Osoba zúčastněná uvedla, že není na místě rušit OOP jako celek, připadá v úvahu pouze jeho část. Jiný postup by musel být odvozen. Zdůraznila nutnost dodržovat zásadu zdrženlivosti a proporcionality při zasahování do rozhodnutí politických rozhodnutí územních samospráv. V případě soudního zásahu do OOP připomněl riziko pro přenosovou soustavu.

8. Navrhovatelé v replice především zopakovali své návrhy ohledně snahy zařazení předmětných pozemků do rozvojových ploch. Uvedli, že v době, kdy pozemky nabyli, se jednalo pozemky zastavitelné, v roce 2011 došlo ke změně z důvodu plánu výstavby komunikace R35 (dnes D35). Podání žaloby proti námitkám není nutností. Trvají na nedostacích stanoviska, vyjádření ČSOP není dostatečným podkladem. Připustili chybu v návrhu ohledně umístění sadu na pozemcích, část argumentace odpůrce ke stáří stromů a lokalitě obývané živočichy považují za nepodloženou a účelovou.

9. Krajský soud při přezkumu předmětné změny ÚP jako opatření obecné povahy dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům. Vycházel přitom z obsahu správního spisu, to jest podkladové plánovací dokumentace, včetně stanoviska a dalších podkladů. Podstata sporu je představována fakticky a především obsahem stanoviska a jeho převzetím do projednané změny ÚP. K bližší orientaci soud níže připojuje náhled mapy katastru nemovitostí s vyznačenými dotčenými pozemky navrhovatelů.

[obrázek anonymizován]

10. Podle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „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.

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

12. 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.

13. O aktivní žalobní legitimaci navrhovatelů podle ust. § 101a odst. 1 s.ř.s. nebylo pochyb, tuto nepopíral ani odpůrce. Z předložené dokumentace, včetně výpisu katastru nemovitostí, vyplývá, že navrhovatelé jsou vlastníky předmětných pozemků v území dotčeném napadenou změnou ÚP. Zásady posuzování aktivní procesní legimitace navrhovatelů v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, tak, že *„navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí*

tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“ V daném případě navrhovatelé tvrdili a odpůrce nepopřel, že jsou jako vlastníci pozemkových parcel dotčeni na svém vlastnickém právu uvedenou změnou ÚP, když poukázali na potenciální konkrétní zásah do svého vlastnického práva v důsledku nezařazení svých pozemků do rozvojových ploch určených pro bydlení, tj. i budoucí výstavbu. Toto je ostatně velmi častou námitkou navrhovatelů v daných řízeních, jež se týkají přezkumu územních plánů. Platí však současně, což uvedl odpůrce, že na určité zařazení pozemků do vytoužené kategorie k výstavbě není právní nárok.

14. 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.

15. Podle platné právní úpravy je soud vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhů (§ 101d odst. 1 s.ř.s. ve znění účinném od 1. 1. 2012). Proto se soud zaměřil na přezkum uvedeného OOP v mezích rozsahu a důvodů daného návrhu.

16. Odpůrce v této věci má bez pochyby pravomoc nechat pořídit a vydat napadený územní plán (změnu) dle ust. § 6 odst. 5 písm. a) a b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (první krok přezkumu). Svým postupem při vydávání OOP nepřekročil meze své zákonné působnosti (druhý krok přezkumu). Naplnění obou podmínek plyne z ust. § 44 a § 54 odst. 2 citovaného zákona. V těchto bodech navrhovatelé porušení předpisů netvrdili. Navrhovatelé nenapadali přímo ani porušení zákonnosti postupu při vydání OOP. Sami uvedli, že byla konána dvě veřejná projednání při přijímání OOP. Uvedli, že podali námítky, kterým nebylo vyhověno. Namítají, že odůvodnění zamítnutí námitek není dostatečné v jimi specifikovaných ohledech. Soud je zde toho názoru, že vypořádání námitek na str. 85 a 86 textové části OOP je provedeno odpovídajícím a vyhovujícím způsobem tak, aby bylo srozumitelné a vyčerpávající ve vztahu k tomu, co navrhovatelé namítali. Z nesouhlasu navrhovatelů pak nelze dovodit, že byly porušeny postupy stanovené při přijímání OOP. Mohlo by tomu tak být např. v případě, kdy by námítky nebyly vůbec vypořádány, či vypořádány jen některé okruhy námitek. To se však nestalo. Rozborem odůvodnění vypořádání námitek by soud činil přesah do hmotněprávní části přezkumu OOP, což je předmětem následující části odůvodnění rozsudku. Podstatné pro daný okruh přezkumu je to, že námítky byly vypořádány a závěry odůvodněny. Setrvalý nesouhlas navrhovatelů s důvody či námítky k dostatečnosti důvodů neznamenají porušení procesních pravidel. Stanovisko a tvrzení

navrhovatelů budiž přezkoumávány v otázce materiálního kritéria přezkumu, eventuálně z hlediska proporcionality.

17. Na okraj uvedeného soud uvádí, že problematikou týkající otázky vypořádání námitek navrhovatele vznesených v procesu schvalování územního plánu se zabýval i Ústavní soud. Ten v usnesení ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 uvedl: „*Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují. Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.*“ Proto soud v dané věci za nezbytně nutné nepovažuje to, aby odpůrce reagoval maximálně detailně a vyčerpávajícím způsobem na požadavky a námitky navrhovatelů, aby mohli k zastavení a bydlení využít své pozemky. Soud již shora uvedl, že vypořádání námitek nepovažuje za nedostačující či vadné.

18. 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 erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Je proto na místě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.*“

19. K obsahu a rozsahu odůvodnění správního rozhodnutí, zde přímo odůvodnění vypořádání námitek vznesených v průběhu pořizování územního plánu je třeba též zdůraznit následující. 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).

20. Lze též odkázat případně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, čj. 2 As 212/2017-32 kde uvedl, že: *„Je sice pravdou, že vyhodnocení obsažené v územním plánu je poměrně obecné, nicméně stěžovatel nenamítal ve svém návrhu, v čem spočívalo v tomto směru jeho dotčení na právech. Za takové situace lze přisvědčit závěru krajského soudu opřenému o judikaturu tohoto soudu, že se nejedná o nezákonnost, která by byla důvodem ke zrušení územního plánu.“* Z uvedeného se podává, že i případná částečná nedostatečnost odůvodnění námitek, pokud by byla zjištěna, nepředstavuje bez dalšího důvod pro zrušení OOP či jeho části.

21. Taktéž platí, že další požadavky na detailnost a rozsah odůvodnění obsaženého v územním plánu by již krajský soud považoval 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 nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“ (srov. nález 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). Proto námitky ve vztahu k nepřezkoumatelnosti odůvodnění či tvrzeným nedostatkům dalšího odůvodnění nemohou vést soud k závěru o existenci vady způsobující následek v podobě důvodu pro zrušení změny ÚP.

22. Rozsah projednávaného návrhu požadující zrušení OOP je vymezen jeho petitum široce tak, že by se fakticky týkal celého OOP, tedy celé 2. změny ÚP. Avšak z textu návrhu a celé argumentace navrhovatelů se podává, že se jedná o návrh na zrušení té části územního plánu, která se týká toliko předmětných 6 pozemků v katastrálním území L. u L. Z textu návrhu je totiž seznatelné, že navrhovatelé brojí ve své věci proti napadené změně územního plánu toliko v té části, která upravuje a reguluje budoucí režim dotčených 6 pozemkových parcel. K jiným pozemkům regulovaným OOP netvrdí své vlastnické či jiné právo, které by mohlo být podkladem pro jejich legitimaci pro nárok na přezkum jiné části OOP. Dle soudu tvrzení navrhovatelů nemají ani jakýkoli přesah, který by mohl mít vliv na zařazení a regulaci pozemků sousedních. Soud proto dále váží toliko možnost zrušení pouze části přijaté změny ÚP, a to ve shodě s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení.

23. Obecně k návrhu na zrušení OOP – zde pro jeho rozpor se zákonem (materiální kritérium) - je třeba uvést, že územní plán je právním institutem upraveným v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (ve zkráceném znění „stavební zákon“), a je dokumentem stanovujícím základní koncepci rozvoje obce. Územní plán je vydáván formou tzv. opatření obecné povahy, tedy správním aktem ovlivňujícím život konkrétně určených osob na území, pro které byl zpracován. Základním účelem územního plánu je regulace možných způsobů využití určitého území, přičemž je nesporné, že územní plán vždy nepřímě zasahuje do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, protože dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního

plánu. Předně to znamená, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120).

24. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. Předně má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možno dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu.

25. Pokud však omezení daná územním plánem či jeho změnou zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny), přičemž uvedenou náhradu by bylo možné přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, a to včetně i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.

26. S uvedenými závěry, obsaženými ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu NSS, se soud plně ztotožňuje. Nezařazení předmětných pozemků do rozvojových ploch k bydlení je ve změně územního plánu logicky a věcně odůvodněno, zde s odkazem na vydané stanovisko. Platí, že tomu tak nebylo ani před změnou, a to na základě plánovací dokumentace z roku 2011. Pokud s tím navrhovatelé nesouhlasí, resp. nebylo vyhověno jejich námitkám či požadavkům, nebude to znamenat, že nutně byla porušena jejich práva a že jde o postup a poté výsledek nesprávný a nezákonný. Ze shora uvedeného odůvodnění se podává, že takový zásah provedený regulací územní plánem může pro vlastníka znamenat újmu. Ze zjištěných skutečností se podává, že předmětné pozemky ani před přijatou změnou ÚP nebyly zařazeny v kategorii určené pro venkovské bydlení. Na situaci navrhovatelů se tak nic nezměnilo, toliko pouze to, že po jistou dobu, tedy pouze dočasně, přibližně od podání žádosti do vydání stanoviska, mohli mít představu, že pozemky budou přesunuty do pozemků k bydlení (výstavbě), což je zřejmě cílem navrhovatelů. Pokud navrhovatelé uvádějí, že dle dřívější dokumentace byly pozemky určené k zastavění, jedná se o tvrzení směrem do minula, které nemá místo v tomto řízení, neboť se týkalo dřívější dokumentace (ještě před dokumentací z roku 2011), jež není a nemůže být předmětem přezkumu. Skutečnost, že pro vynětí pozemků z kategorie pro bydlení byly uvedeny (soud nemá důvod pochybovat, že oprávněně) v minulosti jiné důvody, není bez dalšího důvodem ke vzniku pochybností o správnosti závěrů přijatých do OOP nyní.

27. Stěžejní oblastí tvrzení navrhovatelů jsou námitky stran obsahu a převzetí negativního stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny obsaženého ve společném stanovisku Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 27. 1. 2017, č.j. KrÚ 7561/2017/OŽP/Ti, jež se stalo podkladem pro výsledek územního plánování s tvrzenými negativními důsledky pro navrhovatele.

28. Je třeba uvést, že stanovisko vydané v dané věci podle ust. § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve spojení s ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona má charakter závazného stanoviska ve smyslu a § 149 správního řádu. V tom soud přisvědčuje navrhovatelům. Současně je třeba uvést, že charakter stanoviska je dán ustanovením § 90 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.

29. Předmětné ustanovení § 149 správního řádu zavedlo s účinností stávajícího správního řádu výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v situaci, kdy správní rozhodnutí vydané v takovém řízení je podmíněno závazným stanoviskem.

30. Podle ust. § 149 správního řádu závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Správní orgán usnesením přerušuje řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní

orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

31. Jak je z výše uvedeného patrné, smyslem a účelem předmětného ustanovení je naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) podle ust. § 6 správního řádu a minimalizovat možnost, že správní orgán marně povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska.

32. Úprava v ust. § 149 správního řádu se však, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, týká výlučně postupu uvnitř správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímě, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. V soudním řízení správním je proto tuto právní úpravu nezbytné aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

33. Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s ust. § 154 správního řádu, podle kterého jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

34. S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle judikatury Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by

tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

35. Přesto nepovažuje soud za možné, aby stanoviska vydávaná pro účely řízení o návrhu územního plánu či jeho změny byla odůvodněna ve stejné míře podrobnosti jako závazná stanoviska vydávaná pro účely konkrétní jednotlivé věci (např. pro územní řízení týkající se konkrétního záměru). Územní plán je totiž co do svého obsahu zvláštním aktem, čemuž odpovídá i specifická forma opatření obecné povahy, které je vnímáno jako správní akt na pomezí mezi právním předpisem a správním rozhodnutím. Judikatura totiž v zásadě připustila akceptovat stanovisko bez odůvodnění, pakliže je kladné. Ostatně i ve shora citovaném rozsudku NSS č.j. 9 As 21/2009–150, jehož se navrhovatelé dovolávají, plyne, že odůvodnění závazného stanoviska má praktický význam především u negativních závazných stanovisek. Stanovisko musí být přezkoumatelné v situaci, kdy představuje překážku pro schválení územního plánu v navržené podobě, tedy vynucuje se jím změna návrhu územního plánu, nebo kdy má být stanovisko podkladem pro rozhodnutí o námitce či zohlednění připomínky. Pokud naopak stanovisko pouze aprobuje návrh, aniž by současně byly v řízení uplatněny námitky domáhající se přísnějšího zohlednění veřejného zájmu hájeného příslušným dotčeným orgánem, plně postačuje konstatovat, že návrh je v souladu s hájenými zájmy. Je rovněž třeba brát na zřetel, že vzhledem k předmětu územního plánu jsou různé veřejné zájmy hájené dotčenými orgány dotčeny různou měrou. V rámci územního plánu nejsou do území umísťovány konkrétní záměry, ani nejsou povolovány konkrétní stavby, pouze se vymezují plochy a koridory s předvídaným způsobem využití. Požadavky vyplývající z některých veřejnoprávních předpisů přitom bývají v převážné míře zcela konkrétní (např. požadavky na dodržení požárně nebezpečného prostoru), u některých veřejnoprávních předpisů se uplatní i v rovině obecnější, koncepční (např. respektování ochranných pásem, opatření za účelem snižování nepříznivých dopadů rušivých činností apod.). Výše popsané odchylky od standardních obsahových náležitostí správního rozhodnutí upravených v § 68 odst. 3 správního řádu jsou přípustné, neboť toto ustanovení se na úkony dle části čtvrté užije jen přiměřeně, a to přiměřeně vzhledem ke značeným specifickým stanoviskům dotčených orgánů vydávaných pro účely řízení o návrhu územního plánu.

36. Ze shora uvedeného tedy plyne, že požadavek navrhovatelů na detailní a podrobné odůvodnění stanoviska, jež by odpovídalo ust. § 68 odst. 3 správního řádu není zcela na místě, byť jde o stanovisko negativní. V návaznosti na výše uvedené soud přistoupil k přezkoumání závazného stanoviska vydaného v nyní projednávané věci, ve kterém je k předmětným pozemkům uvedeno následující (shrnuje): „Jedná se o lokalitu s fragmenty starých ovocných sadů, která v daném území představuje jeden z mála posledních cennějších krajinných prvků s vyšším stupněm ekologické stability. Z orientačních průzkumů je znám výskyt několika vzácných a dokonce zvláště chráněných druhů, zejména bezobratlých živočichů. V případě komplexnějšího průzkumu by bylo lze předpokládat zjištění celé řady vzácných xylofágních druhů navázaných na staré ovocné sady. Odkazuje se na § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Staré ovocné sady nejsou významné pouze z hlediska přírodovědného, ale jsou i dříve zcela běžným prvkem tradiční české krajiny určitým odkazem minulosti. Byly identifikovány staré krajové odrůdy. Přírodní, kulturní

a historická charakteristika určitého místa přitom utváří krajinný ráz. Požaduje se vypustit dané lokality ze změny č. 2 územního plánu.“ Odpůrce k tomu do soudního spisu dále založil vyjádření Českého svazu ochránců přírody ze dne 6. 12. 2016 vydané patrně jako jeden z podkladů pro stanovisko, ze kterého se podávají výsledky zkoumání dané lokality a nálezy vybraných živočišných druhů.

37. S ohledem na shora přijaté závěry k požadavkům a náležitostem obsahu závazného (zde negativního) stanoviska a k jeho skutečnému obsahu je soud toho názoru, že formulovaný obsah závazného stanoviska takovým požadavkům vyhoví. Stanovisko nepostrádá dostatečné odůvodnění k přijatým negativním závěrům, obsahuje osvětlení důvodů, kterými se dotčených správních orgánů řídil. Důvody byly vyhodnoceny a podepřeny odkazy na právní předpisy a zjištěnou situaci z místa. Soud opakuje, že na stanovisko vydané pro účely přijetí změny územního plánu (těchto změn bylo v ÚP v počtu desítek) nelze klást takové detailní požadavky, jak si vymínají navrhovatelé odkazem na ustanovení § 68 správního řádu. Odpůrce byl stanoviskem vázán, stanovisko se vyjádřilo přímo a výslovně k dané lokalitě zahrnující předmětné pozemky a jeho provázanost s realitou a místem se podává odkazem na pozůstatky starého ovocného sadu, což je a bylo navrhovatelům známo. Soud se tak neztotožňuje s námitkou nepřezkoumatelnosti stanoviska, neboť z něj vskutku, byť stručnou a výstižnou formou, plyne, proč je výstavba v dané lokalitě nežádoucí z pohledu ochrany přírody a krajiny.

38. Navrhovatelé namítají, že orientační průzkum nemůže být dostatečným podkladem pro vydání stanoviska. Soud nerozumí jejich vcelku neurčitému požadavku na jakési konkrétní závěry či studie o výskytu živočichů. Nemůže soud přisvědčit tomu, aby v dané věci stanoviska pro potřeby vydání OOP předcházelo blíže neurčené detailní šetření, které by si z povahy věci a běžících ročních období vyžádalo k vydání několik měsíců. Ze stanoviska plyne, že jeho negativní obsah je dán též přítomností cenného krajinného prvku, což přímo nesouvisí a výlučně s výskytem živočichů. Přijatá změna územního plánu zahrnovala rozehlé území, což v důsledku logicky znamená, že nelze klást takové požadavky, které by fakticky znamenaly nutnost předchozího pořízení detailní studie každého místa zahrnutého do územního plánu. Ke stanovisku dané kvality a potřeb rovněž soud nepřisvědčuje tvrzení, že stanovisko musí být podloženo detailními závěry s odkazem na studie lokality. Závěry vydavatele stanoviska jsou logické jak stran výskytu xylofágního (ve dřevě žijícího) hmyzu, tak v otázce zachování krajinného rázu se starými stromy, včetně výskytu starých druhů. Nemůže tak soud v daném přisvědčit ani tomu, že z tohoto pohledu nese stanovisko znaky libovůle. Úvahy o libovůli v tomto směru navrhovatelé dále nerozvinuli.

39. Na místě není ani námitka neodůvodněných rozdílů (blíže však navrhovateli nedefinovaných odkazem na konkrétní pozemky), neboť jak přílehavě odkázal odpůrce, tak další pozemky v dané lokalitě byly změnou ÚP též určeny jako pozemky určené k venkovskému bydlení (zastavění) též a právě z důvodu existence fragmentů starého ovocného sadu. Jde o nedaleko ležící a téměř sousedící pozemkové parcely p.č. X či p.č. X v k.ú. L. u L. a p.č. X v k.ú. N.

40. Taktéž není na místě námitka, že fragment sadu se nachází pouze na jednom ze šesti pozemků navrhovatelů, je tomu právě naopak. Fragmenty sadu se nacházejí na pěti ze

šesti pozemků, což navrhovatelé později v průběhu řízení sami připustili. Pouze na jediném sousedícím a přilehlém pozemku p.č. X se fragmenty sadu nenachází. Ani to však nevylučuje, že se na něm nevyskytují či nepřebývají ve stanovisku zmínění živočichové, pozemky nejsou odděleny. Rovněž ve stanovisku uvedený krajinný ráz je dán nejen fragmenty sadu, ale též jeho okolím. Stanovisko navrhovatelů by pak v důsledku znamenalo, že pokud by pozemek p.č. X získal odlišnou regulaci, chráněné fragmenty sadu by se staly osamoceným ostrůvkem bez návaznosti do svého okolí.

41. Se shora uvedenou námitkou svým způsobem souvisí další výhrada vůči stanovisku, že vynětí pozemků z rozvojových ploch nenaplnuje sledovaný účel, neboť v okolí pozemků se sady se nacházejí plochy zastavitelné, které mají negativní vliv, čímž se podává, že biotop jako celek nebude plnit svůj účel. Takto vyřčená námitka je nekonkrétního rázu a bez bližší specifikace či odkazu na jakékoli odborné podklady. Soud se proto námitkou stěží může zabývat jinak než v obecné rovině. Z žádného podkladu navrhovatelů ani z listiny z plánovací dokumentace neplyne, jaká rozloha navrhovateli označeného biotopu může být akceptovatelná a jaká menší rozloha již nikoli. Jinak však zcela jistě platí, že pozemky určené k zastavění musí vždy někde (dále či blíže) hraničit s pozemky jinými, které již zastavitelné mohou být. Z výkresové dokumentace se pak podává, že pozemky navrhovatelů s fragmenty sadu skutečně na některých málo místech sousedí se zástavbou, převážně však nikoli. Soud odkazem na výpisy z katastru nemovitostí a využitím aplikace dostupné na <http://nahliznidokn.cuzk.cz> zjistil, že pozemky navrhovatelů mají výměru více než 1 hektar a sousední pozemky regulované stejným způsobem mají výměry obdobné. Soud proto uzavírá, že nemá jakkoli doložené tvrzení, že biotop nemůže plnit svůj účel díky. Pokud jsou v sousedství pozemků navrhovatelů zastavitelné plochy, jedná se o pozemky dlouhodobě takto pojaté s ustálenou zástavbou. Ze změny ÚP totiž soud nezjistil, že některé sousední pozemky by nově byly zařazeny do kategorie zastavitelné. Tvrzení navrhovatelů o stavební aktivitě a znehodnocení biotopu není ničím blíže podloženo.

42. Další výhradou vůči stanovisku, resp. spíše jeho přenesení odpůrcem do změny ÚP je údajná bagatelizace toho, že v těsné blízkosti pozemků je vymezen koridor dopravní infrastruktury – dálničního přivaděče D35. Odpůrce se údajně nedostatečně vypořádal s námitkami navrhovatelů. Soud s uvedeným nesouhlasí, neboť vypořádání této výhrady je obsaženo na straně 87 textové části změny ÚP. Soud již shora uvedl, že požadavky na detailnost odůvodnění nemohou být přemrštěné a rovněž musí svoji povahou odpovídat vznesené námitce. Odpůrce v odůvodnění uvedl, že existence starých dřevin (a soud dodává i na ně navázaných bezobratlých živočichů) nebude koridorem přivaděče vzdáleným cca 200 metrů ovlivněna. A rovněž bylo přiléhavě zmíněno, že i v současné době jsou dotčené pozemky s fragmenty sadu v obdobné vzdálenosti od frekventované silnice I/35, na které je velmi vysoká intenzita provozu, potenciálně vyšší než bude na přivaděči. Soud takové odůvodnění námitky považuje za dostačující a vyhovující. Orgánu vydávajícímu stanovisko z oboru ochrany přírody a krajiny, které vychází z existence života jistých organismů na pozemcích a též z krajinného rázu, nelze klást k tíži to, že se ve stanovisku nezabývá možným budoucím stavem přítomnosti některých živočichů poté, co bude realizován záměr výstavby (přivaděče) D35. Nadto, přítomnost starých stromů bude trvat, krajinný ráz v dané prostorem omezené lokalitě též.

43. Navrhovatelé v návrhu namítají, že fragment sadu je nepatrný rozlohou a dovozují, že jeho ochrana by měla ustoupit dlouhodobému rozvoji obce. Pozdějším vyjádřením z této výhrady fakticky ustoupili, neboť připustili, že fragmenty sadu se nachází na 5 ze 6 pozemků. V řízení bylo dále zjištěno, že fragmenty starého sadu se nachází i na dalších sousedních pozemcích, které nejsou ve vlastnictví navrhovatelů, a které rovněž nejsou určené k zastavění. Není zřejmé, co navrhovatelé mají pod pojmem dlouhodobý rozvoj obce, nicméně nahlédnutím na mapových podkladů pro změnu ÚP se podává, že předmětné pozemky se nachází v okrajové části města L. a přímo sousedí s otevřenou a zemědělsky obdělávanou krajinou. Dlouhodobý rozvoj obce navrhovateli patrně míněný jako prostor pro budoucí zástavbu se pak u daných pozemků nepodává, neplyne ani z jiné podkladové dokumentace změny ÚP, která rozvojové plochy obce určuje na jiných místech.

44. Navrhovatelé též namítají, že stromy ovocného sadu jsou na sklonku životnosti a ještě za platnosti územního plánu bude nutné stromy odstranit, neboť mohou být zdraví či životu nebezpečné. Touto námitkou stran stárí stromů se odpůrce též zabýval v textové části ÚZ (viz strana 87). Ze stanoviska se výslovně podává, že cennost lokality je právě dána stárím stromů a starých odrůd, krom toho je zřejmé, že xylofágní organismy mají tendenci přebývat právě ve starých dřevinách a nikoli mladých. Není zřejmé, z čeho navrhovatelé dovozují, že bude třeba dřeviny kácet. Nikoli každá stará dřevina spolu se svým umístěním představuje riziko pro člověka. Zde jde o pásy stromů starého sadu ve volném prostoru. Odlišná situace by nastala, pokud by staré dožívající stromy lemovaly např. cyklostezku, chodník, vozovku, kde je zvýšená frekvence pohybu člověka. To však není daný případ, navrhovatelé nic takového netvrdí. V odůvodnění námitek (str. 87) bylo rovněž odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., řádně osvětleno, proč není ani možné dřeviny vykácet bez zákonného povolení. Odpůrce k otázce životnosti stromů odůvodněně uvedl, že právě stárí a druhová skladby lokality je cenou a chráněnou hodnotou.

45. V závěrečné části návrhu navrhovatelé uvedli, že přijatá změna územního plánu je v rozporu se zásadami územního rozvoje Pardubického kraje, který jako jednu z priorit stanoví posílení významu ostatních center osídlení, včetně města L. Pokud nebyly předmětné pozemky zařazeny do rozvojových ploch, nemůže být stanoveného cíle dosaženo a naopak dojde k oslabení významu centra osídlení dané oblasti. K této námitce je třeba uvést, že zásady rozvoje celého Pardubického kraje jsou z podstaty svoji mírou obecnosti ještě vyšším a obecnějším dokumentem územní regulace než územní plán a nelze je stavět do protikladu s napadenou změnou ÚP dané úrovně podrobnosti. V dané věci jsou chráněny krajinné a přírodní hodnoty zřetelně vymezené plochy v okrajové části hraničící se zástavbou města. Soud již shora uvedl, že územní plán vymezuje a určuje rozvojové plochy v jiných lokalitách města a ze zásad rozvoje se nikterak nepodává, že právě lokalita s pozemky navrhovatelů má být nově určena jako rozvojová. Přijetí takové argumentace by ve svém důsledku znamenalo, že naprostá většina pozemků a ploch dosud určených k zastavění v sousedství zastavěného území města L. by musela být určena jako pozemky k bydlení (zastavění) bez ohledu na další okolnosti. Takový cíl však bez dalšího neodpovídá zásadám územního plánování a rovněž by narážel na další omezení jako je tomu v této věci, například regulace krajiny, či jiných zájmů (vodoprávních apod.).

46. Ve vyjádření z 30. 10. 2018 navrhovatelé uvedli, že předmětné pozemky byly dle plánovací dokumentace z roku 2008 určené k zastavění, s tím pozemky pořizovali. Nový územní plán z roku 2011 pozemky vyřadil s odkazem na plánovanou výstavbu silnice R35, tím došlo ke znehodnocení pozemků. K nezařazení pozemků do kategorie ro výstavbu došlo v nové změně ÚP ze zcela jiných důvodů než v minulosti, což je s podivem. V uvedeném historickém vývoji soud nespatřuje prvek, který by byl s to zpochybnit realitu závěrů pojatých do současné změny ÚP. Nadto soud má za to, že v tomto řízení není na místě přezkoumávat územní dokumentaci z roku 2011, natož dokumentaci pořizenou v roce 2008. Potřeby územního plánování se v čase mění a stav může doznat vývoje, který je nyní řádně odůvodněn. Soud v předmětném řízení přezkoumal stav přijatý dokumentací z roku 2017 a nemůže se vyjadřovat ke správnosti závěrů dokumentace z roku 2011. Vlastnické právo navrhovatelů k pozemkům je omezeno úpravou veřejného práva. Nelze proto jednoduše uzavřít, že navrhovatelé mohou bez dalšího realizovat svá práva tak, že se svými pozemky budou nakládat dle své úvahy. Je zde právě omezení vyplývající z citovaných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. sloužící k ochraně přírody a krajiny. Pokud navrhovatelé setrvávají na tom, že jejich práva byla omezena nad míru, mají právo požadovat náhradu.

47. Posledním okruhem přezkumu vydaných OOP je přezkum z hlediska proporcionality možného omezení práv navrhovatelů. V této oblasti navrhovatelé výslovně a konkrétní námitky v návrhu neformulovali, uvádějí však, že jejich vlastnické právo k pozemkům bylo omezeno. Omezení je pak vyvoláno tím, že pozemky nebyly zařazeny do ploch k bydlení. Takové zařazení není dle jejich tvrzení ve veřejném zájmu a újma, která tím navrhovatelům vzniká, je nepřiměřená.

48. V rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 NSS uvedl, že „...proportionalitu 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 potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

49. V rozsudku ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42 NSS uvedl: „K podstatě navrhovatelových námitok 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. 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 reglementaci, 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".

50. *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 implicity 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)".*

51. *Soud má za to, že tvrzený zásah není neproporcionální. Zařazení předmětných pozemků do plochy určené k bydlení umožňuje dosáhnout vytýčeného cíle, aby se dostalo ochraně přírody a krajiny. Výstavba a bydlení by nutně znamenala likvidaci cenných porostů, změnu rázu krajiny, ohrožení života živočichů. Jiný způsob dosažení cíle nezastavení území, než zařazení pozemků do plochy nezastavěného území, nebyl nalezen.*

52. *K samotnému kritériu proporcionality v užším slova smyslu, tedy zda následek napadeného opatření obecné povahy je úměrný sledovanému cíli, soud uvádí, že jelikož dle vydaného závazného stanoviska bylo na vymezeném území, jehož součástí jsou pozemky navrhovatelů ochránit přírodní krajinný ráz, staré druhy stromů a existenci zjištěných druhů živočichů, je omezení budoucí výstavby a zařazení pozemků do tomu odpovídající plochy logickým vyústěním těchto cílů. Závěr odlišný či postup jiný, který by navrhovatele v jejich záměrech neomezil a umožnil by tak budoucí výstavbu v předmětné lokalitě, by se dostal do přímého rozporu se stanoviskem a tedy i výsledkem územního plánování.*

53. S ohledem na shora uvedené proto krajský soud dospěl k závěru, že ve vztahu k tvrzeným nedostatkům ohledně předmětných pozemků v k.ú. L. u L. ve vlastnictví navrhovatelů, nezjistil důvod svědčící o nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy. Rovněž soud nepřisvědčuje tomu, že stanovisko je nedostatečné či nepřezkoumatelné a že bylo nedůvodně převzato do změny ÚP. Námitky navrhovatelů byly v průběhu zpracování změny ÚP vyhovujícím způsobem vypořádány. Návrh byl proto jako nedůvodný zamítnut.

54. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nebyli se svým návrhem úspěšní, proto jim nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému odpůrci soud toto právo nepřiznal, neboť jde o nikoli malou obec s městským úřadem, orgánem veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením schopným kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by nutně musel využívat právní pomoci advokátů. Nejedná se tak o případ opačný (malá obec), kdy by podmínky pro přiznání nákladů řízení byly splněny jako bylo odkázáno např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, odst. 29 nebo v rozsudku ze dne 13. 11. 2014, č.j. 7 As 181/2014, poslední odstavec.

55. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s.ř.s. Důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání jiných nákladů soud nespatřuje, nebyly nárokovány.

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 nejbližší 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, 17. prosince 2018

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje