



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

navrhovatelů: a) Ing. J. S.
 b) Mgr. V. S.
 c) Ing. V. P.
 d) L. P.
 e) P. D.
 f) K. U.
 g) Z. U., DiS.

zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem Frank Bold Advokáti,
s.r.o.
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Město Rosice**
 sídlem Palackého nám. 13, 665 01 Rosice u Brna

o návrhu na zrušení částí Opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územního plánu Rosice,
vydaného usnesením Zastupitelstva města Rosice ze dne 18. 6. 2020

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územní plánu Rosice, vydaný usnesením Zastupitelstva města Rosice ze dne 18. 6. 2020, se ruší v části, která vymezuje na pozemcích p. č. XA a XB v k. ú. X návrhovou plochu NR-O1 (plocha krajinná smíšená s rekreačním využitím).
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelům a), b) a d) jako náhradu nákladů řízení částku 55 365,60 Kč k rukám jejich zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta, sídlem Údolní 33, 602 00 Brno, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:**I. Vymezení věci**

1. Zastupitelstvo města Rosice vydalo svým usnesením ze dne 18. 6. 2020 opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územní plán Rosice, které nabylo účinnosti 4. 7. 2020. Všichni navrhovatelé jsou vlastníky pozemků ležících v lokalitě X, které byly předchozím územním plánem města Rosice určeny k zastavění (plocha Br/2, tj. bydlení rezidenční), a to rodinnými domy s max. počtem 2 podlaží. Nový územní plán však na některých z těchto pozemků, příp. na jejich částech, stanovil jiné funkce. Konkrétně zde vymezil stabilizovanou plochu L (les), stabilizovanou plochu KZ (krajinná zeleň), návrhovou plochu NR-O1 (krajinná plocha smíšená s rekreačním využitím), ve zbytku pak jde o návrhové plochy BI-Z15 a B-Z8 (bydlení individuální). Proti přijatému územnímu plánu brojí navrhovatelé u Krajského soudu v Brně návrhem podaným dne 3. 7. 2021 a domáhají se zrušení těch jeho částí, které na pozemcích v jejich vlastnictví vymezily stávající les a krajinnou zeleň a navrhovanou krajinnou plochu smíšenou s rekreačním využitím.

II. Argumentace v návrhu

2. Navrhovatelé zakládají svou návrhovou legitimaci na tom, že jako vlastníci pozemků regulovaných napadeným územním plánem jsou na svém vlastnickém právu zkráceni v tom směru, že nový územní plán omezil dosavadní využití jejich pozemků k výstavbě rodinných domů [v případě navrhovatele c) ji dokonce zcela vyloučil]. Upozorňují, že se aktivně účastnili procesu přijímání územního plánu a uplatnili v něm příslušné námitky.
3. Odpůrce podle navrhovatelů v textové části odůvodnění územního plánu neuvedl dostatečné důvody pro změnu regulace dotčených pozemků a napadené opatření obecné povahy je tudíž nepřezkoumatelné (k tomu navrhovatelé odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 3/2008 – 136 a 9 Ao 1/2008 – 34, jejichž závěry mírně modifikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11). Naopak se zde uvádí, že návrh respektuje dříve navržené plochy pro bydlení, a navíc se v textové části odůvodnění hovoří i o nedostatku vhodných zastavitelných ploch pro bydlení a podnikání, kvůli čemuž se má navrhnout celá řada zastavitelných ploch nových nebo upravených. To se také skutečně stalo, neboť odpůrce v napadeném územním plánu vymezil nové zastavitelné plochy BI-Z33, BI-Z34 a BI-Z35 a rozšířil stávající zastavitelné plochy B-Z7, B-Z8, BH-Z2, BI-Z1, BI-Z3, BI-Z7 a BI-Z9. Zdůvodnění k nim je velmi vágní.

Odpůrce vůbec nevysvětluje, proč nebylo možné nejprve využít zastavitelné plochy na pozemcích navrhovatelů zakotvené v předchozím územním plánu, natož aby nabídl ucelenou analýzu současného stavu a prognózu budoucího vývoje za účelem vymezení nových zastavitelných ploch při současné redukci těch stávajících. Tím zavdává důvody k pochybnostem, zda nešlo o libovůli či diskriminaci (zde navrhovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 AOs 1/2013 – 85).

4. Odpůrce dále pominul legitimní očekávání navrhovatelů, že dosavadní stav bude zachován (k tomu navrhovatelé odkázali na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 171/2018 – 50). Jeho postup byl překvapivý, neboť zadání územního plánu počítalo se zachováním kontinuity a dosavadní urbanistické koncepce, a dokonce se měla s ohledem na očekávaný nárůst počtu obyvatel prověřit možnost vymezení nových zastavitelných ploch. Odpůrce se nevyrovnal ani s otázkou, zda je zásah do vlastnických práv navrhovatelů přiměřený, zejména zda má legitimní důvod, je činěn jen v nezbytné míře a co nejšetrnějším způsobem (zde navrhovatelé odkázali na celou řadu rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se proporcionalitou územního plánu a jejím odůvodněním zabývaly). Namísto toho uplatnil naprosto nepřijatelné tvrzení, že *„územní plány se ze zákona navrhuji bez ohledu na vlastnické vztahy“*.
5. Důvody, které odpůrce vedly k omezení zastavitelnosti pozemků ve vlastnictví navrhovatelů, jsou patrné až z rozhodnutí o zamítnutí jejich námitek. I toto zdůvodnění je ovšem nedostatečné a věcně nesprávné. Nadto je i nestandardně zpracováno tak, že zpracovatel se nejprve vyslovil ke všem námitkám navrhovatelů souhrnně, poté se s námitkami jednoho z nich vyrovnal poměrně podrobně, námitky ostatních však již vypořádal pouze stručně a výběrově, aniž by přitom na předchozí závěry konkrétně odkazoval. Navrhovatelé si musí domýšlet, které dříve vyjevené důvody se na ně vztahují, což je nepřipustné (k tomu navrhovatelé odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 71/2008 - 109, 4 As 58/2005 - 65, 9 As 71/2008 - 109 a 10 As 250/2015 - 92).
6. Odpůrce se odvolává na existenci lesa na těchto pozemcích a na jeho ochranné pásmo. Při zkoumání, zda jde skutečně o les, však nelze vycházet pouze ze stavu evidovaného v katastru nemovitostí, nýbrž v pochybnostech musí o tom, zda se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa, rozhodnout orgán státní správy lesů (k tomu navrhovatelé odkázali na § 3 odst. 3 lesního zákona a na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 94/2008 - 44 a 1 As 24/2016 - 61). Navrhovatelé odpůrce upozorňovali, že stromy na jejich pozemcích vysázeli v 90. letech 20. století tehdejší nájemci bez jejich souhlasu, že navrhovatelé je lesnický neobhospodařují ani to činit nehodlají a že zdravotní stav těchto stromů je velmi špatný. Ve svém návrhu na zrušení územního plánu pak doplnili informaci, že jejich pozemky se nacházejí v jedné z oblastí vyhodnocených jako potenciálně rizikové s ohledem na nedostatek vody (k tomu odkázali na přílohu č. 5 usnesení vlády č. 528 ze dne 24. 7. 2017). Důvodnost vymezení lesní plochy zpochybňuje i fakt, že směrem na jih se v bezprostřední blízkosti dotčených pozemků nacházejí pozemky evidované v katastru nemovitostí rovněž jako les, z nichž však byly lesní porosty odstraněny, a dále pozemky, které navzdory přítomnosti lesních porostů vymezil Územní plán Rosic jako plochy individuálního bydlení. Tyto pozemky prodal odpůrce po roce 2000 nynějším majitelům jako pozemky určené pro výstavbu rodinných domů (k tomu navrhovatelé předložili jako důkaz výpisy z katastru nemovitostí a kupní smlouvy mezi obcí a novými vlastníky). I zde tak činí odpůrce mezi vlastníky nedůvodné rozdíly a

postupuje diskriminačně. Odpůrce nezjistil pro účely vymezení stabilizované plochy lesa dostatečně skutkový stav podle § 3 správního řádu (k tomu navrhovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 151/2019 - 53).

7. Bez ohledu na výše uvedené upozorňují navrhovatelé na nesprávný názor odpůrce, že na pozemcích určených k plnění funkcí lesa nelze vymezovat zastavitelné plochy. Ustanovení § 14 odst. 1 lesního zákona pouze ukládá pořizovateli územního plánu dbát na ochranu lesa a navrhopvat řešení z hlediska zachování lesa nejvhodnější. Z § 15 odst. 2 lesního zákona však jasně vyplývá, že k odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa dochází vždy v souladu s územně plánovací dokumentací, ta tudíž evidentně může jiné využití lesního pozemku stanovit. Mělo by to být možné obzvláště v tomto skutkově specifickém případě, kdy navrhovatelé se vznikem lesa na svých pozemcích nesouhlasili.
8. Krajinou zeleně vymezuje odpůrce jako přechod stávajícího lesa do urbanizované krajiny. Výše uvedené argumenty proti existenci, resp. ochraně lesa tak vylučují i vymezení plochy krajinné zeleně.
9. Pokud jde o návrhovou krajinou plochu s rekreačním využitím, podle navrhovatelů by ochranu krajinného rázu, kvůli níž byla tato plocha vymezena, zajistila dostatečným způsobem územní studie, která je podmínkou využití plochy BI-Z15. U druhého účelu, totiž rekreace a pohybového vyžití obyvatel, pak není vysvětleno, proč pro něj nelze najít jiné vhodné místo a proč převažuje nad zájmy navrhovatelů. Neobstojí ani ochranné pásmo lesa, neboť to by bylo při výstavbě nutno respektovat již ze zákona. Podloženo pak není tvrzení o nepříznivých povětrnostních vlivech, které by vylučovaly zástavbu na dotčených částech pozemků navrhovatelů. Konečně není z odůvodnění územního plánu patrné, proč je hranice mezi zastavitelnou plochou BU-Z15 a rekreační plochou NR-O1 vedena právě navrženým způsobem.

III. Další vyjádření stran

10. Odpůrce ve svém vyjádření setrval na stanovisku, že soud by měl návrh na zrušení územního plánu zamítnout. Odkázal na konkrétní pasáže, v nichž se vyrovnal s námitkami navrhovatelů v textové části územního plánu nazvané „Část odůvodnění zpracovaná pořizovatelem“. Vymezení hranic mezi plochami (zde zastavitelnou a rekreační) určuje projektant na základě své odborné způsobilosti. K nově vymezeným nebo rozšířeným plochám, na něž poukazovali navrhovatelé, nabídl vysvětlení – v některých případech nejde o plochy nově vymezené, ale jen nově označené, v jiných vedly k jejich vymezení objektivní okolnosti, např. zrušení územní rezervy pro přeložku silnice. I u zcela nově vymezených ploch je jejich územní rozsah omezen veřejnými zájmy, které představují limity v území, obdobně jako v případě navrhovatelů (koridor, plochy zeleně, společná zařízení schválená v rámci pozemkových úprav).
11. Podle názoru navrhovatelů vyjádřeného v replice však takovéto dodatečné odůvodňování územního plánu až v soudním řízení není přípustné (k tomu odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 66/2008 – 71, 1 Ao 5/2010 – 169, 2 As 195/2014 – 47 a 1 As 115/2016 – 23). Navíc odpůrce k některým plochám neposkytl vysvětlení ani nyní.
12. Odpůrce dále ve vyjádření uvedl, že většina zastavitelných ploch byla skutečně převzata z předešlého územního plánu. Odpůrce neměl zákonnou povinnost zachovat veškeré zastavitelné plochy z předchozího územního plánu. Legitimní očekávání navrhovatelů

podle odpůrce oslabuje fakt, že od roku 1997, resp. 2006 byly jejich pozemky určeny k zastavění, ale žádný z nich toho po celou dobu nevyužil.

13. Pokud jde o existenci lesa, tuto otázku konzultoval podle sdělení odpůrce pořizovatel územního plánu se správou lesů místního odboru životního prostředí, která dosvědčila proces zalesnění, na něž byly navíc čerpány dotace. V katastru nemovitostí pořizovatel ověřil, že podkladem pro změnu kultury byly i podepsané souhlasy vlastníků dotčených pozemků. Proběhlo i místní ohledání, podle něž se na místě nacházel hustý borový les. Ten byl sice v letech 2019-2020 poškozen suchem a kůrovcem, ale vlastníci mají podle lesního zákona povinnost pečovat o jeho obnovu.
14. Navrhovatelé v replice namítali, že k těmto svým tvrzením nepředložil odpůrce žádné důkazy. Změnu kultury pozemků podle nich provedl katastrální úřad z vlastní iniciativy při obnově katastrálního operátu. Už v námitkách k návrhu územního plánu upozorňovali, les je ve špatném stavu a v budoucnu uschne a zmizí. Nyní předkládají odborný posudek, který si nechal zpracovat Moravský rybářský svaz, z. s., a z něhož vyplývá, že k periodickým snížením průtoků vody v Bobravě a Bílé vodě významně přispívají vodárenské odběry ze dvou vrtů, které vlastní a provozuje Svazek vodovodů a kanalizací Ivančice, jehož členem je i odpůrce. Jeden z těchto vrtů je vzdálen od dotčených pozemků cca 200 m. Podle navrhovatelů je tak les ohrožen nejen v důsledku všeobecného sucha, ale i ztráty vody z uvedených vrtů, a za této situace je ne hospodárné, nevhodné a neproporcionální vymezovat na jejich pozemcích stabilizovanou lesní plochu. Pokud jde o údajný zákaz vymezovat na pozemcích lesa zastavitelné plochy, navrhovatelé poukazují na to, že v minulosti odpůrci existence lesa evidovaného v katastru ani čerpání dotací na jeho výsadbu nebránila v tom, aby na daných pozemcích vymezil územním plánem zastavitelné plochy a prodal je v letech 2004 – 2005 zájemcům o výstavbu rodinných domů (k tomu navrhovatelé předkládají kupní smlouvy obsahující prohlášení odpůrce, že pozemky jsou územním plánem určeny k zástavbě). S ohledem na toto jednání odpůrce neměli navrhovatelé důvod předpokládat, že ve vztahu k jejich pozemkům zastavitelnost zruší.
15. Na výzvu soudu, aby označil důkazy k prokázání svých tvrzení o vzniku a existenci lesa na pozemcích navrhovatelů reagoval odpůrce návrhem, aby si soud vyžádal spis Městského úřadu Rosice k územnímu rozhodnutí ze dne 15. 7. 1994, čj. VZ/239/94/ing.Kl/mat, v němž jsou souhlasy navrhovatelů se vznikem lesa založeny. Soud tak učinil. Následně odpůrce zaslal soudu srovnávací sestavení parcel, z nichž je patrné, jaká byla parcelní čísla současných pozemků ve vlastnictví navrhovatelů v době, kdy bylo vydáno předmětné územní rozhodnutí. K tomu odpůrce doplnil, že k zániku původních parcel zjednodušené evidence, u nichž se ještě neevidoval druh pozemku, došlo při digitalizaci katastrálních map v roce 2005. Navrhovatelé se proti zápisu druhu pozemku dle faktického stavu nijak neohradili, ačkoliv museli být se zapsáním druhu pozemku seznámeni.

IV. Ústní jednání před krajským soudem

16. Ve věci proběhlo dne 30. 9. 2021 ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obě strany při něm setrvaly na svých stanoviscích. Některé skutkové otázky nebylo třeba prokazovat, ačkoliv strany k nim navrhly důkazy, neboť strany se na nich při jednání shodly a jsou tudíž mezi nimi nesporné. Spadají sem následující skutečnosti:

- navrhovatelé jsou vlastníky dotčených pozemků tak, jak uvedli v návrhu na zrušení územního plánu,
 - předchozí územní plán určoval tyto pozemky navrhovatelů k zastavění stavbami pro individuální bydlení,
 - pozemky p. č. XC, XD, XE, XF a XG byly dříve v katastru nemovitostí také evidovány jako lesní, přesto jsou v napadeném územním plánu vymezeny jako individuální bydlení, přičemž pozemky p. č. XC a XD prodal jejich současným vlastníkům v letech 2004 a 2005 právě odpůrce, a to výslovně jako lesní pozemky určené územním plánem k zástavbě.
17. Odpůrce dále při jednání uznal, že po porovnání parcelních čísel zjednodušené evidence se současným stavem zjistil, že ve spise k územnímu rozhodnutí ze dne 15. 7. 1994, čj. VZ/239/94/ing.Kl/mat jsou založeny souhlasy navrhovatelů se zalesněním jiných pozemků, nikoliv těch, o které se jedná v nynější věci. U těch nynějších sice bylo vydáno územní rozhodnutí k zalesnění třetí osobě, avšak souhlasy vlastníků ve spise chybí. Odpůrce nicméně znovu připomněl, že navrhovatelé se nikdy nebránili ani proti zalesnění samotnému, ani proti jeho zápisu do katastru v rámci digitalizace v roce 2005.
18. Na jednání provedl soud dokazování následujícími důkazními prostředky:
- odborný posudek „Posouzení příčin ztrát průtoků v částech vodních toků Bobravy a Bílé vody sz. od Rosic“ vypracovaný Ústavem geologických věd Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity v červenci 2017 (na č. l. 66-71 soudního spisu), z něhož vyplývá, že příčinou periodických poklesů průtoků v říčce Bobravě jsou s největší pravděpodobností odběry z hydrogeologických vrtů HV1 a HV101 provozovaných Svazem vodovodů a kanalizací Ivančice - Rosice,
 - výpisy z internetového nahlížení do katastru nemovitostí k pozemkům p. č. XC, XD, XE a XF (předložili při jednání navrhovatelé), z nichž vyplývá, že tyto jsou i nadále v katastru vedeny jako lesní,
 - letecké snímky a fotografie ze serveru Mapy.cz (obstaral před jednáním soud a místa pořízení fotografií označených 1 - 3 zaznačil při jednání do letecké mapy), z nichž vyplývá, že v letech 2016 a 2018 se na pozemcích navrhovatelů nacházel les, který nejevil žádné výrazné známky poškození, a k němu přiléhala krajinná zeleň (solitérní stromy a keře)
 - fotografie pořízené navrhovateli v letošním roce (předložili při jednání navrhovatelé, přičemž i místa pořízení fotografií 4a - 4d zaznačil soud podle údajů od navrhovatelů při jednání do letecké mapy), z nichž vyplývá, že na některých místech uvedeného lesa se vyskytuje větší množství uschlých stromů.
19. Soud dále při jednání založil do spisu Přílohu č. 5 k usnesení vlády č. 528 ze dne 24. 7. 2017, jímž vláda schválila „Koncepci na ochranu před následky sucha pro území České republiky“. Na ni odkazovali navrhovatelé ve svém návrhu a při jednání upřesnili, že jejich pozemky spadají do rizikového hydrogeologického rajonu „Boskovická brázda – jižní část (5222)“.

V. Posouzení věci krajským soudem

20. Žaloba **není důvodná**.

21. Soud nejprve pro pořádek podotýká, že o procesní legitimaci navrhovatelů neměl žádné pochybnosti a ani odpůrce ji nijak nezpochybnil. Navrhovatelé vlastní pozemky, jejichž využití napadený územní plán reguluje, a nelze tak *a priori* zpochybnit tvrzení, že územní plán mohl zasáhnout do práv daných osob (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Přesto soud zvažoval, zda se má zabývat věcně těmi námitkami navrhovatelů, které směřují vůči vymezení stabilizovaných ploch lesa na jejich pozemcích. Judikatura Nejvyššího správního soudu totiž nepřiznává navrhovateli věcnou legitimaci, pokud se napadeným územním plánem nic nezměnilo na stávajícím faktickém využití jeho pozemku, tedy pokud jej i po přijetí napadené regulace nadále může využívat dosavadním způsobem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 - 17 a ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 Aos 4/2012 - 31). Tato judikatura ale podle krajského soudu není přílehavá na nynější případ, neboť navrhovatelé zpochybňují jednak okolnosti, za nichž měl les (a potažmo krajinná zeleň) na jejich pozemcích vzniknout, dále tvrdí, že tyto pozemky nadále není možné pro pěstování lesa plnohodnotně využívat, a konečně se odvolávají i na to, že předchozí územní plán počítal s odlišným využitím jejich pozemků, konkrétně pro výstavbu, což založilo jejich legitimní očekávání, že budou moci své pozemky tímto způsobem využít. Dotčení vlastnických práv navrhovatelů tak nelze v tomto případě vyloučit jen s odvoláním na to, že územní plán jim umožňuje využívat jejich pozemky i nadále stávajícím způsobem.
22. Pokud jde o rozsah přezkumu, soud ze spisu ověřil, že navrhovatelé se aktivně účastnili procesu přijímání územního plánu a vznášeli proti předloženým návrhům námitky. Mají tak nárok na soudní přezkum přijatého územního plánu ze všech hledisek, včetně toho, zda odpůrce omezil jejich práva přiměřeně, tj. proporcionálně ve vztahu ke sledovaným veřejným zájmům a k právům jiných vlastníků pozemků v daném území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019 - 38).

Přezkoumatelnost územního plánu

23. Nejprve se soud musel zabývat námitkou, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné. Pokud by se totiž ukázala důvodnou, musel by soud návrhu bez dalšího vyhovět a územní plán v požadovaném rozsahu zrušit, jelikož by nebyl schopen ostatní námitky navrhovatelů věcně posoudit. Odůvodnění územního plánu je však podle soudu dostatečné a skýtá podrobné a koherentní odpovědi na námitky, které proti němu navrhovatelé u odpůrce (resp. pořizovatele) vznášeli.
24. V první řadě musí soud podotknout, že judikatura Nejvyššího správního soudu požaduje, aby byl územní plán odůvodněn prakticky stejně důkladně jako individuální správní rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, část VIII). Tento požadavek se plně uplatní jen tam, kde ze strany navrhovatele zazněly v procesu pořizování příslušné námitky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013 - 29, body 19 a 21), což je v nynějším případě splněno. Ani to ale neznamená, že by odůvodnění územního plánu mělo odpovídat správnímu rozhodnutí i svou strukturou. Rozhodnutí se totiž vydává v jednotlivé věci, zatímco územní plán je opatřením obecné povahy. Tím pádem vychází z desítek různorodých podkladů, řeší velké množství koncepčních otázek a zájmových střetů v území, mísí se v něm problematika urbanistická, krajinářská i právní a zasahuje v různé míře do práv celé řady adresátů, z nichž mnozí proti tomu vznášejí námitky [§ 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

Tyto námitky se v odůvodnění opatření obecné povahy vypořádávají samostatně (§ 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Proto judikatura správních soudů uznává, že obsah a odůvodnění územního plánu mohou být zpracovány i v samostatných dokumentech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 - 17, bod 36), ba dokonce že odůvodnění územního plánu lze dovodit i z obsahu správního spisu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 AOs 5/2013 - 45, body 36 a 73). Stejně tak je přípustné námitky a připomínky v odůvodnění územního plánu tematicky seskupit a vypořádat se s nimi hromadně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011 - 526, č. 2698/2012 Sb. NSS, bod 460), jako to v nynějším případě učinil odpůrce, resp. pořizovatel územního plánu.

25. Pokud jde o obecnou část odůvodnění územního plánu (obsaženou zejména v části II./A), soud ve východiscích odpůrce nespatřuje rozpory, na které se snažili poukazovat navrhovatelé. Ačkoliv se v textové části uvádí, že hlavním problémem v území je nedostatek vhodných zastavitelných ploch k bydlení a podnikání, proto se takové plochy nově vymezují nebo se ty stávající rozšiřují, nejde rozhodně o jediný problém předmětného území, který vyžaduje řešení. Již na str. 8 (bod 14a) odůvodnění se lze dočíst, že dané území je specifické nízkým koeficientem ekologické stability a nízkou schopností zadržovat vodu v krajině, proto územní plán navrhuje mj. posílení územního systému ekologické stability, protierozní opatření a dostatek ploch různých typů zeleně. Na str. 10 (bod 20) se uvádí, že riziko srůstání sídel je nejvíce patrné ve vazbě na sídlo Zastávka, přičemž soud poznamenává, že právě na okraji Rosic směrem k obci Zastávka leží pozemky navrhovatelů. Na téže straně (bod 21) je pak uvedeno (zvýraznění doplnil soud): *„Územní plán vymezuje rozvojové plochy výhradně v přímé návaznosti na již zastavěné území tak, aby návrhem nebyly narušeny souvislé plochy veřejně přístupné zeleně v bezprostředním zázemí města Rosice. Nezastavitelné území v zázemí a okolí města Rosice může být využito pro vytvoření souvislých ploch veřejné zeleně.“*
26. Toto je jen několik příkladů dokládajících, že odpůrce považuje rozvoj ploch zeleně na svém území z nejrůznějších důvodů za důležitou prioritu a vyjádřil to jasným, jednoznačným a srozumitelným způsobem v textové části svého územního plánu. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je zřejmé, že snahou odpůrce bude zachovat stávající zeleň, zejména umístěnou v zázemí města, a dále ji rozvíjet. Je pochopitelné, že tento cíl může v konkrétních případech narážet na jiné cíle, které si územní plán ve svém textu rovněž stanovuje a které chce naplňovat. To však vyplývá ze samotné povahy územního plánování a záleží vždy na tom, aby odpůrce racionálně odůvodnil, proč musel ten či onen zájem v daném případě ustoupit zájmu jinému. Rozhodně ale nelze tvrdit, že by snaha odpůrce zachovat na pozemcích navrhovatelů stávající vzrostlý les a krajinnou zeleň mohla být pro navrhovatele nějak překvapivá nebo že by vykazovala rysy svévole. Má totiž jednoznačný předobraz v obecných prioritách, jež si odpůrce pro rozvoj svého území v odůvodnění územního plánu stanovil, jak dokládají výše uvedené citace.
27. Obecná část územního plánu nemůže předvídat všechny specifické situace a střety, k nimž v území dojde. Není to ani jejím úkolem. Proto podle krajského soudu nezakládá vnitřní rozpor v odůvodnění územního plánu ani obecné tvrzení, že územní plán *„v souladu se zadáním respektuje dříve navržené plochy pro bydlení“* (str. 8 části II./A). Takové vyjádření nelze vnímat absolutně, ale jen jako cíl, jenž má vyjadřovat převažující směřování územně plánovací regulace. Pokud se však toto „předsevzetí“ dostane do kolize s jiným

významným cílem, který si územní plán vytyčil, může mu v konkrétním případě ustoupit. Je zcela pochopitelné, že k tomu může dojít zejména v situaci, kdy se faktický stav v území podstatně změnil oproti tomu, který tu panoval v době přijetí původního územního plánu. Jestliže na pozemcích navrhovatelů, tvořených dříve málo kvalitní ornou půdou a určených předchozím územním plánem k zastavění, v současné době skutečně roste les, pak je pochopitelné, že odpůrce musel zvažovat, zda dát přednost dosavadní urbanistické koncepci, nebo naopak zachovat existující vzrostlou zeleň, která je schopna – oproti nově vymezeným návrhovým plochám – okamžitě začít plnit svůj krajinnotvorný a rekreační účel.

28. Nahlíženo výše popsanou optikou nemá valný smysl, aby soud zkoumal, zda odpůrce napadeným územním plánem skutečně vymezil nové nebo rozšířil stávající zastavitelné plochy v jiných částech svého území a zda tento krok dostatečně odůvodnil. Navrhovatelé netvrdí, že by se tak stalo na pozemcích, na nichž by se taktéž nacházel vzrostlý les nebo jiná zeleň a byly by tak srovnatelné s jejich pozemky. Nemůže se tedy již z povahy věci jednat o nerovné zacházení či dokonce diskriminaci. Odpůrce se k této námitce stručně vyjádřil na str. 66 (bod IV.), str. 68 a příkladmo též na str. 70 odůvodnění pořizovatele. I kdyby ovšem odpůrce opomněl v územním plánu vymezení nových zastavitelných ploch dostatečně odůvodnit, navrhovatelé nevysvětlují, jak by se jich to mohlo dotknout na vlastnickém právu k jejich pozemkům, resp. jak by to mohlo ospravedlnit zrušení té části územně plánovací regulace, jíž se domáhají. Nelze tvrdit, že by snad navrhovatelé měli právo na zrušení napadených částí územního plánu jen proto, že jiným vlastníkům je umožněno to, co navrhovatelům územní plán zapovídá. Pozemky navrhovatelů nejsou umístěny v proluce stávající zástavby, zcela obklopené zastavěným územím či neobhospodařovatelné, což by snad mohlo vyvolávat otázku, proč nebyly určeny k zastavění přednostně před jinými. Namísto toho jde o pozemky na okraji obce, převážně pokryté vzrostlou zelení (ve zbytku pak ornou půdou), jejichž zastavitelnost by naopak bylo nutno s ohledem na právní ochranu lesa mimořádně důkladně obhájit, jak soud osvětlí níže. Nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že vysvětlení k vymezení jednotlivých zastavitelných ploch v jiných částech území, které odpůrce nabídl v odůvodnění napadeného územního plánu a doplnil je ve svém vyjádření k žalobě, považuje soud za přiměřené a vystavěné na objektivních okolnostech.
29. Podstatné pro posouzení návrhu se tedy jeví to, jak se odpůrce vyrovnal s konkrétními námitkami navrhovatelů proti řešení jejich pozemků, jež v návrhu územního plánu zvolil. Vypořádání námitek je obsaženo v části územního plánu nazvané „Odůvodnění Územního plánu Rosice – Část zpracovaná pořizovatelem“ (dále též „odůvodnění pořizovatele“). Právě zde měl odpůrce ve vztahu k vymezeným stabilizovaným plochám obhájit svá skutková zjištění ohledně toho, jaký je faktický stav pozemků patřících navrhovatelům, na nichž vymezil stabilizované plochy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, čj. 6 As 151/2019 - 53, č. 4090/2020 Sb. NSS). Ve vztahu ke všem plochám pak měl nabídnout úvahy, proč musely nad vlastnickými zájmy navrhovatelů i nad obecným cílem zachovat dosavadní zastavitelné plochy z předchozího územního plánu převážet zájmy a cíle jiné, tedy odůvodnit proporcionalitu přijatého řešení.
30. Pro názornost soud připojuje nejprve výřez z aktuální katastrální mapy promítnuté na ortofotomapy, v níž jsou podtržením zvýrazněny dotčené pozemky navrhovatelů.

[obrázek anonymizován]

31. Pro srovnání pak soud zařazuje výřez z územního plánu obsahující jeho napadenou část, kde je taktéž naznačen průběh katastrálních hranic, takže je zřejmé, jak se územně plánovací regulace jednotlivých pozemků ve vlastnictví navrhovatelů dotkla.

[obrázek anonymizován]

Existence lesa a krajinné zeleně

32. Pokud jde o skutkový stav, navrhovatelé nezpochybňovali ani ve svých námitkách, ani v návrhu k soudu fakt, že na dotčených pozemcích se skutečně nachází vzrostlý les a k němu přiléhají plochy krajinné zeleně (tráva a keře). Své výhrady směřovali jednak vůči tomu, jakým způsobem les na jejich pozemcích vznikl, a jednak vůči tomu, zda je tento les vůbec schopen s ohledem na svůj stav plnit předpokládanou krajinnou funkci. Pokud jde o okolnosti vzniku lesa na pozemcích navrhovatelů, soud nakonec dospěl k závěru, že pro posouzení věci není tato otázka nikterak významná. Důležité je, že pozemky navrhovatelů jsou v současné době již více než 20 let zalesněny. Navrhovatelé přitom netvrdí, že by se tak stalo v rozporu se zákonem. Stejně tak nedoložili, že by se za celou dobu proti výsadbě lesa na svých pozemcích jakkoliv bránili, např. cestou žaloby na uvedení pozemků do původního stavu vůči bývalému nájemci (shodně str. 68 odůvodnění pořizovatele). S ohledem na to byl podle krajského soudu odpůrce oprávněn vycházet z prostého faktu, že pozemky navrhovatelů lesem a keři zarostlé jsou a funkce připisované obvykle krajinné zeleni tedy fakticky plní a i do budoucna plnit mohou. To již samo o sobě odůvodňovalo úvahu o tom, že by zde odpůrce mohl vymezit stabilizované plochy zeleně, neboť to odpovídalo skutkovým zjištěním a bylo to též v souladu s formálním stavem zapsaným v katastru nemovitostí. Vyšetřovat, kdo byl původcem tohoto desítky let ustáleného stavu a za jakých okolností byl údaj o využití pozemku zapsán do katastru nemovitostí, by bylo zcela nadbytečné a dalece by to přesahovalo potřeby procesu územního plánování.
33. Pokud jde o stav, v jakém se má les údajně nacházet, soud neuvěřil tvrzení navrhovatelů, že les je natolik zdevastovaný suchem a kůrovcem, že je odsouzen k zániku. K tomu nepředložili navrhovatelé za celou dobu jediný přesvědčivý doklad (např. dendrologický posudek). Fotografie provedené jako důkaz při jednání osvědčují špatný stav nanejvýš některých (navrhovatelé zvolených) částí lesa, v pozadí všech čtyř fotografií jsou však za stromy suchými vidět vždy též stromy zelené. Soud dále provedl navržený důkaz odborným posudkem „Posouzení příčin ztrát průtoků v částech vodních toků Bobravy a Bílé vody sz. od Rosic“. Ten však pouze potvrdil obecný závěr, že povodí říčky Bobravy, kam spadají i pozemky navrhovatelů, se potýká s nedostatkem povrchové vody, nevyjádřil se ke stavu vod podzemních, natož aby analyzoval situaci přímo na pozemcích navrhovatelů a její dopad na tamní porosty. Uvedený poznatek nadto svědčí spíše pro zachování stávajícího lesa, neboť ten – byť se jej nedostatek vláhy jistě také může negativně dotýkat – retenční schopnost krajiny zvyšuje, na rozdíl od zpevněných ploch,

jež by do území nutně vnesla výstavba požadovaná navrhovateli. Rozhodně nic nesvědčí o tom, že by měl les z pozemků navrhovatelů v blízké době samovolně vymizet.

34. Odpůrci lze samozřejmě vytknout, že podle jeho vyjádření v soudním řízení vykonal pořizovatel územního plánu za účelem zjištění stavu lesa místní ohledání, ve spise k územnímu plánu však o tom není žádný záznam. Soud nicméně provedl při jednání důkaz barevnými fotografiemi pozemků navrhovatelů ze serveru Mapy.cz, a to jak z přilehlé silnice (z roku 2016), tak ze vzduchu (pořízené po roce 2018). Ty potvrzují zjištění pořizovatele, že na pozemcích se nacházel hustý borový les. Byť i sám odpůrce uznává, že jej v letech 2019 a 2020 (tedy v průběhu pořizování územního plánu) poškodil kůrovec, soud souhlasí s náhledem odpůrce, vyjádřeným na str. 65 odůvodnění pořizovatele, že povinností vlastníka lesa je o les pečovat a obnovovat jej. Konkrétně „*je povinen usilovat při hospodaření v lese o to, aby ... funkce lesa byly zachovány (plněny rovnoměrně a trvale)*“ [srov. § 11 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020]), „*je povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa*“ (§ 31 odst. 1 lesního zákona) a stejně tak „*je povinen provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les*“ (§ 32 odst. 1 lesního zákona).
35. Zbývá doplnit, že navrhovatelé se mýlí, pokud se domnívají, že odpůrce byl povinen si k existenci lesa na jejich pozemcích vyžádat deklaratorní rozhodnutí o tom, že jde skutečně o les. Takové rozhodnutí se vydává pouze v pochybnostech o tom, zda jde skutečně o pozemky určené k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 3 lesního zákona). Pochybnost sotva může vzniknout u pozemků s lesními porosty, jako je tomu v případě navrhovatelů. Citované ustanovení pamatuje daleko spíše na situace, kdy je třeba rozhodnout o tom, zda je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa plocha, u níž to může být s ohledem na její faktický stav v terénu sporné, například proto, že z ní byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, že jde o lesní cestu, vodní plochu, či se jedná o lesní pastvinu nebo políčko pro zvěř, jež by mohly být též součástí zemědělského půdního fondu (§ 3 odst. 1 lesního zákona) a může o tom vzniknout spor. U pozemků navrhovatelů soud žádný objektivní důvod k pochybnostem o jejich povaze jako pozemků lesních neshledal, neboť se na nich dlouhodobě nachází lesní porost a jsou jako pozemky lesní vedeny i v katastru nemovitostí. Formální i skutečný stav jsou tu tedy v souladu.

Proporcionalita stabilizovaných ploch

36. Ze skutkového hlediska tak byly splněny předpoklady pro to, aby odpůrce na pozemcích navrhovatelů, resp. na jejich příslušných částech, vymezil stabilizované plochy lesa a krajinné zeleně. Obvykle by ani nebylo třeba nijak zvlášť odůvodňovat zjevný fakt, že existující les, který se v území dlouhodobě nachází, si v procesu územního plánování zaslouží ochranu. Fixace stávajícího stavu (vzrostlý les a přilehlá krajinná zeleně) formou stabilizované plochy je v takovém případě racionálním krokem. Soud se nadto zcela ztotožňuje s odpůrcem, že právní úprava mu rozhodně neumožňovala existenci lesa v návrhu územního plánu ignorovat (str. 65 odůvodnění pořizovatele). Ne snad, že by lesní zákon zapovídal vymezení zastavitelných ploch na pozemcích pokrytých lesními porosty absolutně a bezvýjimečně. Muselo by ale jít o zcela výjimečnou situaci a takový krok by musel být velmi důkladně odůvodněn. Pořizovatelé územních plánů jsou totiž „*povinni dbát zachování lesa*“ a jsou povinni „*navrhnout a zdůvodnit taková řešení, která jsou z hlediska zachování lesa, ochrany životního prostředí a ostatních celospolečenských zájmů*“

nejvhodnější“ (§ 14 odst. 1 lesního zákona). Za jiných okolností by tak stačilo, pokud by odpůrce zdůvodnil svou snahu o zachování stávajícího lesa jen odkazem na lesní zákon, příp. jen obecně zájmem na ochraně krajiny a jejich přírodních prvků.

37. V tomto specifickém případě, kdy předchozí územní plán počítal na daném místě se zástavbou, žádná z jeho změn vzniklý les nereflektovala, a samo město prodalo své lesní pozemky za platnosti předchozího územního plánu soukromým zájemcům za účelem výstavby, je ale přece jen třeba položit si otázku, zda bylo vymezení stabilizovaných ploch zeleně na pozemcích navrhovatelů vůči jejich vlastnickému právu proporcionální. Odůvodnění napadeného územního plánu je v tomto směru ve vztahu k jednotlivým navrhovatelům poněkud „mozaikovitě“. Navrhovatelé však od počátku byli zastoupeni touž advokátní kanceláří a soud proto neshledává nic závadného na tom, že pořizovatel své reakce na jejich – v mnoha ohledech se opakující a překrývající námitky – tu sloučil do společného obecného vyjádření, jinde zas podrobně vypořádal u prvního z navrhovatelů a u dalších se již věnoval jen jejich specifickým výhradám.
38. Veřejné zájmy, které při vymezení ploch zeleně nad zájmy navrhovatelů převážily, identifikoval odpůrce např. na str. 24 (bod 8.11) a 65-66 (bod III.) odůvodnění pořizovatele. Má jít o zázemí pro krátkodobou rekreaci obyvatel (procházky), a dále o funkce ekologické (protierozní, zadržení vody v krajině, větrolam chránící zastavitelnou plochu) a krajinotvorné (přirozený rámce zastavitelných ploch). Krajinná zeleň pak tvoří klidovou zónu a přirozený přechod lesní plochy do urbanizované krajiny. Na str. 73 odůvodnění pořizovatele pak odpůrce doplňuje, že dostupná krátkodobá rekreace zvyšuje atraktivitu bydlení v přilehlých lokalitách. Navíc les a krajinná zeleň budou oddělovat plochu bydlení v rodinných domech od stávající zahradní kolonie a odstiňovat její negativní vlivy (hluk sekaček, pil, kouř z grilování apod.), stejně jako bude chránit plochy rekreace před hlukem z obslužné dopravy. Souhrnně pak odpůrce popsal ty veřejné zájmy, jež vedly ke zmenšení zastavitelné plochy na pozemcích navrhovatelů v lokalitě X, na str. 64 odůvodnění navrhovatele (a zopakoval je na str. 69) – ochrana krajinného rázu, respektování ochranného pásma lesa, předimenzovanost stávající zátěže v lokalitě X bydlením bez dostatečného rekreačního zázemí a snížená kvalita případného bydlení na vrcholu kopce při hranici s ornou půdou.
39. Nezbytnou mírou zásahu se odpůrce zabýval na str. 60-61 odůvodnění navrhovatele (společné vyjádření k bodům 7.12-7.17 a 7.32-7.33). Obecně vyjádřil názor, že privatizace území dosáhla již takové míry, že není možné společná zařízení, včetně ploch krátkodobé rekreace, umísťovat pouze na pozemcích ve vlastnictví státu, měst a obcí. V tomto kontextu je podle soudu nutno vnímat vyjádření pořizovatele, že se územní plán navrhuje bez ohledu na vlastnické vztahy, které lze nalézt na str. 70 odůvodnění pořizovatele a vůči němuž se ohrazují navrhovatelé. Kromě lesa samotného, jehož krajinotvorný význam je podle soudu nesporný, vymezil odpůrce dále plochu – rovněž již existující – krajinné zeleně jako vhodný přechod mezi lesem a obytnou zástavbou. I tento krok se soudu jeví jako opodstatněný a racionální, neboť slouží ke stabilizaci lesní plochy a snížení civilizačního tlaku na ni, což je zejména u nevelkého lesa, obklopeného zčásti urbanizovaným prostředím, předpokladem pro jeho zachování. Plošný rozsah zásahu do vlastnického práva navrhovatelů je v tomto případě dán skutečnou velikostí stabilizovaných ploch zeleně a není proto třeba jej složitě zdůvodňovat.
40. Odpůrce se uspokojivě vypořádal i s tvrzeným legitimním očekáváním navrhovatelů a údajnou nerovností. Správně poukázal na to, že navrhovatelé měli po celou dobu platnosti

předchozího územního plánu, tj. po dobu 22 let, možnost své pozemky s málo hodnotnou ornou půdou využít ke stavebním účelům, avšak neučinili tak. Namísto toho nechali část z nich zalesnit (str. 60 a 66 odůvodnění pořizovatele). Naproti tomu jiní vlastníci, kteří nabyli pozemky do svého vlastnictví od města Rosice, získali za účinnosti předchozího územního plánu územní rozhodnutí, příp. též stavební povolení na výstavbu rodinných domů, někteří ji dokonce i zrealizovali. Nutným předpokladem bylo, že předtím dosáhli vynětí svých pozemků z lesního půdního fondu. Tento stav musel odpůrce při zpracování nového územního plánu reflektovat a vymezil proto na příslušných pozemcích zastavěné území obce, nikoliv zastavitelnou plochu, jak tvrdí navrhovatelé (str. 65 a 68 odůvodnění pořizovatele). Tím ovšem není založena žádná nerovnost. Jen proto, že určité pozemky se za platnosti předchozího územního plánu podařilo jejich vlastníkům zastavět, nelze s poukazem na rovné zacházení donekonečna vymezovat v sousedství další zastavitelné plochy (str. 61 odůvodnění pořizovatele). Krajský soud se v tomto ohledu s odpůrcem ztotožňuje – princip legitimního očekávání má v oblasti územního plánování své limity (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 AOs 2/2012 - 27, body 38 - 41). Územní plán nelze zpochybnit proto, že se odpůrce rozhodl respektovat jak legálně vzniklé stavby, tak i již vydaná pravomocná stavební povolení a rozhodnutí o umístění staveb. Ať již se stavby v území fyzicky nacházejí, nebo jsou zde zatím umístěny pouze právně, územní plán by s nimi měl do budoucna počítat – může sice teoreticky stanovit odlišné využití pozemků určených územním rozhodnutím k zastavění, ale taková regulace by se reálně aktivovala až v případě, že by vydané rozhodnutí zůstalo nevyužito a jeho platnost by zanikla (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010 - 65, č. 2353/2011 Sb. NSS, a ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012 - 139, č. 2742/2013 Sb. NSS, bod 30). Z toho, že odpůrce se v tomto případě rozhodl plně respektovat již vydaná povolení, nelze dovozovat, že by nový územní plán musel bez dalšího umožnit zástavbu i vlastníkům srovnatelných pozemků, pokud za účinnosti předchozího územního plánu o vydání územního rozhodnutí ani nepožádali. Navrhovatelé nenabídlí žádný důkaz o tom, že by tak učinili nebo že by snad odpůrce vymezil v některé části předmětného lesa novou zastavitelnou plochu, na níž by výstavba za účinnosti předchozího územního plánu povolena nebyla. Nelze tu tedy o nerovnosti hovořit.

41. Krajský soud si samozřejmě uvědomuje určitý morální rozměr celé kauzy. Jestliže město Rosice v letech 2004 až 2005 prodávalo své vlastní pozemky v jižní části předmětného lesa za účelem výstavby, přispělo tím ke zmenšení tohoto lesa. Působí pak poněkud rozporuplně, jestliže město v roce 2020 v rámci přípravy a schválení nového územního plánu trvá na tom, že les (jehož zbývající část se již nachází převážně na pozemcích osob soukromého práva) je nutno zachovat, neboť má nezastupitelnou rekreační funkci, a to zejména s ohledem na přemrštěnou hustotu obytné zástavby v této oblasti. Samospráva tu tak na úkor soukromého vlastnictví řeší situaci, k jejímuž vytvoření v minulosti sama přispěla. Soud nicméně přihlédl k tomu, že obě jednání odpůrce od sebe dělí cca 15 let. Za tu dobu se mohla změnit nejen politická reprezentace města a její preference v oblasti územního rozvoje, ale i objektivní okolnosti. Stejně tak v rámci přípravy nového územního plánu jistě vzniklo mnoho nových územně analytických podkladů, které lépe zmapovaly situaci v území a umožnily nový náhled na potřeby jeho obyvatel a na veřejné zájmy. V tomto světle pak již nelze hovořit o tom, že by jednání odpůrce bylo zjevně účelové nebo že by jednoznačně odporovalo dobrým mravům, a že by tím byla

zpochybněna pravost a upřímnost důvodů, o něž se odpůrce při nynější snaze o zachování lesa a související krajinné zeleně opírá.

42. Závěrem lze říci, že odůvodnění napadeného územního plánu ve vztahu ke stabilizovaným plochám lesa a krajinné zeleně hodnotí soud celkově jako velmi podrobné a shledává v něm patrnou snahu vysvětlit navrhovatelům odpůrcovy, resp. pořizovatelovy myšlenkové pochody. Důvody odpůrce pro vymezení stabilizovaných ploch na pozemcích navrhovatelů soud beze zbytku přesvědčily, a proto navrhovatelům v této části jejich argumentace za pravdu nedal.

Proporcionalita návrhové plochy

43. Vedle stabilizovaných ploch lesa a krajinné zeleně vymezil odpůrce na pozemcích (některých) navrhovatelů též plochu návrhovou, a to NR-O1 - plochu krajinnou smíšenou s rekreačním využitím. Jedná se pozemky, jež mají charakter orné půdy, a to poměrně málo úrodné (V. bonita). Ve vztahu k této ploše považoval soud za nutné rozdělit posouzení na dvě části. První se týká poměrně úzkého pásu plochy NR-O1 navrženého podél jihovýchodního okraje existujícího lesa (viz výše výřez z územního plánu), který zasahuje dotčené pozemky p. č. XH a XI. Zde soud navrhovatelům za pravdu nedal. Druhá část argumentace se pak týká rozšiřující se části plochy NR-O1, která šikmo přetíná dotčené pozemky p. č. XA a XB. Zde naopak shledal soud výhrady navrhovatelů vůči územnímu plánu oprávněnými, což vyústilo ve zrušující výrok I. tohoto rozsudku.
44. Pokud jde o veřejné zájmy, ty se podařilo odpůrci úspěšně identifikovat ve vztahu k celé navržené ploše NR-O1, a to na str. 23 odůvodnění pořizovatele (bod 8.7). Zde se uvádí, že v lokalitě je vysoká koncentrace obyvatel (pro ně je třeba vymezit plochy pro krátkodobou rekreaci), stávající návrhové plochy jsou předdimenzované, zastavění horizontu není vhodné a obecně se zvyšují požadavky na ochranu zemědělského půdního fondu. K tomu se na str. 66 odůvodnění pořizovatele zmiňuje též možnost sportovního využití dané plochy. Vedle toho se i na vymezení rekreační plochy dají vztáhnout výše zmíněné důvody pro zmenšení zastavitelných ploch (ochrana krajinného rázu, respektování ochranného pásma lesa, předdimenzovanost stávající zátěže v lokalitě X bydlením bez dostatečného rekreačního zázemí a snížená kvalita případného bydlení na vrcholu kopce při hranici s ornou půdou).
45. Všechny tyto potřeby a hlediska jistě mohou v souhrnu odůvodnit zásah do vlastnického práva prostřednictvím nástrojů územního plánování, musí se ovšem jednat o zásah přiměřený. Ve vztahu k návrhovým plochám je (na rozdíl od ploch stabilizovaných) požadavek na odůvodnění přiměřenosti bezvýhradný, neboť se jimi mění stávající způsob využití – rekreační plocha nemusí zůstat polem, územní plán zde připouští vznik hřišť, kolbišť, dočasných staveb pro slavnosti a související technickou a dopravní infrastrukturu, vodní plochy apod. Proto je potřeba se ptát, zda veřejné zájmy skutečně převážily svou intenzitou nad soukromými zájmy navrhovatelů.
46. Pokud jde o první část plochy NR-O1 (pás podél lesa), odpůrce přesvědčivě odůvodnil, že jeho vymezení je v souladu se zájmem na ochraně lesa a zásah do vlastnického práva navrhovatelů zde bude zanedbatelný (str. 60 - 61, obdobně též str. 64 odůvodnění pořizovatele). Vycházel totiž z toho, že podle § 14 odst. 2 lesního zákona je možno do 50 m od hranice lesa připustit výstavbu jen na základě souhlasu orgánu státní správy lesů (na správnosti tohoto předpokladu nic nemění fakt, že odpůrce tuto vzdálenost nesprávně nazývá ochranným pásmem lesa). Dále odpůrce uvádí, že ani na výjimku není vhodné

připouštět zástavbu blíže než 20 m od hranice lesa kvůli pádu stromu apod. Tato vzdálenost zajišťuje i ochranu lesa samotného (např. před jiskrami z komína, jež by mohly způsobit lesní požár). Proto odpůrce vytvořil podél lesa pruh o šířce 15 m, v němž se má nacházet krajinná zeleň s rekreačním využitím s tím, že 15 m od lesa bude možno povolit oplocení, nejblíže 20 m od lesa pak připadá v úvahu umístování staveb. Z tohoto úvahového postupu je podle názoru soudu zcela patrné, že odpůrce byl veden snahou zasáhnout do vlastnických práv navrhovatelů jen v nejnižší možné míře, a to – jak sám uvádí – „aby nedocházelo ke zhoršení obytného prostředí v lokalitě, aby byly dodrženy všechny zákonné předpisy a aby nebyly narušeny základní funkce krajiny“. Úvahy odpůrce jsou transparentní, vycházejí z platných právních předpisů a jeví se soudu racionální. S ohledem na zákonná omezení vyplývající z existence lesa pak je zásah do vlastnického práva navrhovatelů k pozemkům p. č. XH a XI možno hodnotit jako zcela přiměřený.

47. S odpůrcem soud souhlasí i v tom směru, že ochranu blízkého okolí lesa před nevhodnou zástavbou je vhodnější zajistit v územním plánu formou vymezení konkrétní plochy s daným účelem a příslušnými regulativy a nespolehat se na to, že ji zohlední zpracovatel případné územní studie pro plochu zastavitelnou (str. 64 odůvodnění pořizovatele). Takové řešení je ostatně i transparentnější a předvídatelnější a neodsouvá faktické řešení zájmového střetu v území na neurčito.
48. Naproti tomu u druhé části návrhové plochy NR-O1 (šíkmo přetínající pozemky navrhovatelů p. č. XA a XB) shledal soud odůvodnění zásahu odpůrce do vlastnických práv navrhovatelů nedostatečným. Na str. 61 odůvodnění pořizovatele se pouze uvádí, že zastavitelnost až po krajinný horizont není vhodná, bez bližšího vysvětlení, kde se horizont v daném místě nachází, zda jde o horizont nějak pohledově významný (srov. zmínku o významných horizontech na str. 90 části II.A odůvodnění územního plánu) a v jaké vzdálenosti od něj je navržena hranice plochy NR-O1. Na jednání jeden z navrhovatelů na dotaz soudu ukázal na mapě vrchol horizontu tak, že dotčené pozemky se rozhodně nenacházejí na něm a pravděpodobně ani v jeho bezprostřední blízkosti, přičemž odpůrce jeho tvrzení nepopřel. Dalšími územními limity, které by měly odůvodnit zvolený průběh hranice mezi budoucí zástavbou a návrhovou plochou smíšenou s rekreačním využitím, jsou podle vysvětlení na str. 70 odůvodnění pořizovatele povětrnostní podmínky, existence vodojemu (ve výřezu z územního plánu jde o plochu označenou TV) a odvodňovacího kanálu vymezeného pozemkovými úpravami (ve výřezu z územního plánu jde zřejmě o plochy označené KW-O11 a KW-O12). Ani u jednoho z těchto prvků však není vysvětleno, jaký vliv měl na rozhodnutí vést hranici mezi plochami s rozdílným způsobem využitím právě šikmo přes pozemky navrhovatelů a v důsledku toho podstatně zasáhnout vymezením návrhové plochy do jejich vlastnického práva. Není například zřejmé, jaká je přípustná, popř. nejmenší vhodná vzdálenost budoucí výstavby od vodojemu nebo jaký vliv na stanovení hranice mohl mít odvodňovací kanál, který podle všeho vede spíše kolmo na spornou hranici mezi plochami. Namísto toho se lze ve vypořádání námitek dočíst, že „*přesná hranice je vymezena na základě vyhodnocení území a na základě uvážení projektanta*“ (str. 70 odůvodnění pořizovatele).
49. Krajský soud si je vědom toho, že projektant provádí v průběhu zpracování návrhu územního plánu desítky podobných rozhodnutí o tom, jak co nevhodněji rozvrhnout v území plochy s rozdílným způsobem využití a že tudíž nelze minuciózně lpět na zdůvodnění průběhu každé jednotlivé hranice mezi nimi. Jestliže však vůči vymezení

konkrétní plochy obdrží odpůrce kvalifikované námitky od vlastníků dotčených pozemků, musí to být pro něj impulzem k tomu, aby provedenou volbu znovu uvážil a v návaznosti na to byl schopen nabídnout její vysvětlení. Jakkoliv odpůrce poukazuje na to, že plocha pro bydlení se v lokalitě X zmenšila jen o 2 ha, z čehož více než polovinu tvoří les a jeho „ochranné pásmo“, toto vysvětlení není přiléhavé ve vztahu k vlastníkům pozemků p. č. XA a XB. Jejich zastavitelnost se v důsledku vymezení návrhové plochy s rekreační funkcí snížila zhruba o 1/3 (v případě pozemku p. č. XA), či dokonce o 2/3 (v případě pozemku p. č. XB). Takový zásah nelze vysvětlit jen obecným odkazem na veřejné zájmy, jež se v území také uplatňují, ale je potřeba odůvodnit, proč pro jejich dosažení bylo nezbytné zabrat pozemky dotčených osob právě v té míře, kterou odpůrce zvolil. V tomto případě se to odpůrci nepodařilo, proto soud napadené opatření zrušil pro nepřezkoumatelnost v tom rozsahu, který je vyjádřen ve výroku I tohoto rozsudku.

50. Soud nepřehlédl, že k rozšíření plochy NR-O1 (vzdálení její hranice od okraje lesa) začíná docházet již na pozemku p. č. XI (viz výše výřez z napadeného územního plánu). I tento pozemek je tak zasažen vymezením této návrhové plochy ve větším rozsahu, než jaký by odůvodňovala blízkost lesa a nevhodnost zástavby do vzdálenosti 20 m od jeho hranice, o niž se odpůrce v odůvodnění opíral a soud jeho argumentaci uznal. Přesto krajský soud ve vztahu k tomuto pozemku napadený územní plán nezrušil. Na většině předmětného pozemku je totiž plocha NR-O1 vymezena v podobě výše zmíněného pásu podél lesa, který je v územním plánu řádně odůvodněn a nezasahuje do práv vlastníků pozemků nadměrným způsobem. Teprve v samém rohu pozemkové parcely se návrhová rekreační plocha poněkud rozšiřuje a přetíná malou část pozemku šikmo, což odpůrce dostatečně neodůvodnil. Popsaný zásah do vlastnického práva nicméně vyhodnotil soud jako zcela marginální, a to jednak s ohledem na to, o jak malou plochu se jedná, a dále s přihlédnutím k tomu, že s největší pravděpodobností ani zde nepřekračuje vymezení plochy NR-O1 vzdálenost 50 m od okraje lesa, v níž by beztak bylo možno stavět jen za podmínky, že k tomu udělí souhlas příslušný orgán státní správy lesů. Zrušení části územního plánu kvůli takto nepatrnému zásahu do vlastnického práva navrhovatelů by nebylo přiměřené. Nejde tu přitom jen o uplatnění tradiční zásady *de minimis non curat preator*, tj. maličkostmi se soud nezabývá. Zásah soudní moci do práva obce na samosprávu by byl v tomto případě především v rozporu se zásadou zdrženlivosti a sebeomezení soudní moci v oblasti územního plánování [rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114, ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011 - 127, č. 2497/2012 Sb. NSS a ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 Aos 3/2013 - 36, bod 16, a dále nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291)].

VI. Náklady řízení

51. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěch ve věci měli pouze navrhovatelé a), b) a d), proto mají vůči odpůrci právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložili. Ačkoliv soud dal navrhovatelům a) a b) za pravdu jen zčásti (ve vztahu k některým jejich pozemkům), nepovažoval za potřebné „pitvat“ dále míru jejich úspěchu a náhradu nákladů řízení jim jakkoliv krátit. Naopak vůči ostatním, neúspěšným navrhovatelům má právo na náhradu nákladů řízení odpůrce, ten však na ni při jednání nárok nevznísl, proto mu ji soud nepřiznal.

52. Náklady řízení navrhovatelů a), b) a d) spočívají v zaplaceném soudním poplatku za návrh ve výši 15 000 Kč (3 x 5 000 Kč) a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Zástupce navrhovatelů učinil za každého navrhovatele celkem 4 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již v předchozím řízení před odpůrcem – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], dvě písemná podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby a repliky k vyjádření odpůrce [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a účast na soudním jednání dne 30. 9. nepřekračující 2 hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d), a dále po úpravě podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, odměna ve výši 2 480 Kč. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 583,80 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 3363,80 Kč za jeden úkon, celkem tedy za všechny úkony 40 365,60 Kč (3 x 4 x 3363,80 Kč). Nárok na náhradu cestovních výdajů ani promeškaného času v souvislosti s cestou na jednání zástupce navrhovatelů nevznese.
53. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 40 365,60 Kč a výše soudních poplatků 15 000 Kč. Celkem má odpůrce uhradit navrhovatelům a), b) a d) částku 55 365,60 Kč, k čemuž mu soud stanovil lhůtu jednoho měsíce.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. 9. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu