



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D. a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D. v právní věci

navrhovatele: **M. V. S.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Štěpánem Dražkou
sídlem Veselá 169/24, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Obec Řícmanice**
sídlem Komenského 68, 664 01 Řícmanice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. X územního plánu obce Řícmanice, vydané usnesením zastupitelstva obce Řícmanice s účinností ode dne 5. 11. 2021, v části vymezující plochu ZM X – Zs zeleň soukromá a vyhrazená a v části stanovící specifické podmínky pro plochu ZM X – Br bydlení v rodinných domech – chráněné prostory je možno u stávajících ploch dopravy a ploch výroby umísťovat až na základě hlukového vyhodnocení a stavby budou umístěny ve vzdálenosti nejméně 30 m od okraje lesa,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. X územního plánu obce Řícmanice, vydaná usnesením zastupitelstva obce Řícmanice s účinností ode dne 5. 11. 2021, s e v části vymezující plochu ZM X – Zs zeleň soukromá a vyhrazená a v části stanovící specifické podmínky pro plochu ZM X – Br bydlení v rodinných domech – chráněné prostory je možno u stávajících ploch dopravy a ploch výroby umísťovat

až na základě hlukového vyhodnocení a stavby budou umístěny ve vzdálenosti nejméně 30 m od okraje lesa, **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 11 800 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Ing. Štěpána Dražky, advokáta se sídlem v Brně, Veselá 169/24.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. X územního plánu obce Řícmanice (dále též „změny územního plánu“ nebo „územního plánu“ a nebo „ÚP“), vydané usnesením zastupitelstva obce Řícmanice s účinností ode dne 5. 11. 2021, a to v části vymezující plochu ZM X – Zs zeleň soukromá a vyhrazená a dále v části stanovící specifické podmínky pro plochu ZM X – Br bydlení v rodinných domech – chráněné prostory, podle nichž je možno u stávajících ploch dopravy a ploch výroby umísťovat stavby až na základě hlukového vyhodnocení a dále, že stavby budou umístěny ve vzdálenosti nejméně 30 m od okraje lesa (dále též „dotčené plochy“ nebo „plocha ZM X a plocha ZM X“), vše nacházející se v k. ú. X.

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. X/A a p. č. X/B v obci X, k. ú. X (dále též „dotčené pozemky“), přičemž oba tyto pozemky byly dotčeny nyní posuzovanou změnou územního plánu, a to konkrétně změnou pod označením ZM X a ZM X. Podle navrhovatele došlo provedenou změnou k nezákonnému omezení jeho vlastnického práva k předmětným pozemkům, neboť na zhruba polovině výměry těchto pozemků blíže k lesu byla stanovena plocha soukromé zeleně (Zs), a to s odůvodněním údajné míry zastínění pozemků, možných škod při vyvrácení porostů a snahou situovat budoucí zástavbu podél stávající komunikace (změna ÚP označená jako ZM X – nová návrhová plocha sídelní zeleně soukromé a vyhrazené), a na druhé polovině pozemků navrhovatele byla stanovena plocha k bydlení v rodinných domech (Br) s dalšími významně omezujícími regulativy (změna ÚP označená jako ZM X – nová plocha přestavby pro bydlení v rodinných domech).
3. Provedenými změnami ÚP došlo k porušení zákonných pravidel pro tvorbu územního plánu, podle nichž může dojít k omezení vlastnických práv jen tehdy, je-li to opřeno o ústavně legitimní důvody a zákonné cíle, přitom však jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli,

nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Tyto zásady však odpůrce nedodržel.

4. Na základě shora uvedeného navrhovatel tvrdil dotčení své právní sféry (zkrácení na právech) předmětnou změnou územního plánu, a tedy i svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatel dovozuje mimo jiné i z judikatury NSS, konkrétně z usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Své dotčení na právech dále podpořil odkazem na rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, bod 38, podle něhož dotčení na právech závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné napadeným opatřením obecné povahy.
5. S ohledem na výše uvedené navrhovatel specifikoval napadenou část změny územního plánu tak, že rozporuje na svých pozemcích p. č. X/A a X/B v k. ú. X jednak vymezení nové plochy sídelní zeleně soukromé a vyhrazené a jednak u nově vymezené plochy bydlení v rodinných domech nadměrné stanovení regulativů. Navrhovatel konkrétně navrhl zrušit předmětné OOP v textové i grafické části vymežující plochu ZM X jako soukromou zezeň a dále zrušit regulativy uvedené v textové části OOP, jež stanoví specifické podmínky pro nově vymezenou plochu bydlení v rodinných domech - ZM X : 1. chráněné prostory je možno u stávajících ploch dopravy a ploch výroby umísťovat až na základě hlukového vyhodnocení, 2. stavby budou umístěny ve vzdálenosti nejméně 30 m od okraje lesa.
6. Námitky dále formulované v návrhu navrhovatel také podpořil judikaturou NSS. Ohledně splnění podmínky proporcionality OOP (v širším slova smyslu) navrhovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, který touto proporcionalitou rozumí přiměřenost právní regulace, kdy OOP musí umožňovat dosažení sledovaného cíle a současně musí platit, že sledovaný cíl a OOP spolu musí logicky souviset, přičemž cíle nesmí být možné dosáhnout jiným legislativním prostředkem, jenž by byl pro adresáta méně omezující. OOP musí omezovat své adresáty co nejméně a následek OOP musí být úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Podle rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je podmínkou zákonnosti územního plánu to, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající, mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).
7. Navrhovatel své návrhové body nejprve heslovitě shrnul tak, že odpůrce postupoval v rozporu se zákonem, když ignoroval zásady tvorby územního plánu. Dále se dostatečně nevypořádal s námitkou nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele, protože jeho odůvodnění je nepřezkoumatelné. Odpůrce dále stanovil omezující regulativy takovým způsobem, že porušil zásadu minimalizace zásahu do vlastnických práv a současně tyto omezující regulativy stanovil diskriminačně, neboť

se týkají pouze některých pozemků v blízkosti lesa, přičemž většina ostatních taková omezení nemá. Omezující regulativy nejsou opřeny o zákonné cíle a důvody, když regulativy v podobě ochrany lesa mohou být stanoveny v rámci územního řízení. Vedle toho regulativy nevytváří předpoklady pro soudržnost společenství obyvatel a spíše tuto soudržnost rozbíjí. Takto stručně formulované námitky navrhovatel dále ve svém návrhu rozvinul a přetavil v blíže konkretizované návrhové body.

8. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva k předmětným pozemkům (prostřednictvím OOP) navrhovatel namítal již v námitkách během pořizování změny ÚP. Odpůrce se však s námitkou nevypořádal. Uplatněná námitka sice nebyla výslovně označena jako námitka nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele, avšak obsahově bylo zřejmé, že navrhovatel tuto námitku vznesl (*„kumulace všemožných omezení je pro uskutečnění jakékoliv výstavby v dané oblasti neúměrně omezující“ a „Je tedy nepřiměřené klást na nově vznikající stavby přísnější požadavky, navíc, když k nim není rozumný důvod.“*). Při vypořádání námítky se tedy měl odpůrce zabývat přiměřeností zásahu. V odůvodnění rozhodnutí o námitce však takové posouzení absentuje. Jelikož s odkazem na judikaturu NSS není možné požadovat po soudu, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a zájmu na ochranu vlastnictví navrhovatele, aniž by takovou úvahu před ním provedl příslušný správní orgán (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-4), je odůvodnění předmětného OOP nepřezkoumatelné a nelze je rozhodně mít za vyčerpávající, přesvědčivé, logické a bezrozporné.
9. Hodlá-li obec regulovat část svého území způsobem předpokládajícím umístění zeleně na pozemcích ve vlastnictví jiných osob než obce samotné, je pak zcela na místě po obci požadovat, aby takový svůj záměr dostatečně jasně vysvětlila, a to tím spíše, pokud v tomto ohledu uplatnili vlastníci dotčených pozemků jednoznačné námitky. Právě v posuzované věci zcela přirozeně navrhovatel reagoval prostřednictvím podaných námítek na záměr obce týkající se jeho pozemků, na nichž navrhovala umístit zeleň. Právě institut námítek k návrhu územního plánu a tomu odpovídající povinnost obce řádně vypořádat uplatněné námitky, slouží k tomu, aby dotčení vlastníci mohli zcela konkrétně a účinně hájit svá práva v procesu pořizování územního plánu. Pokud by bylo za stávající situace s ohledem na výše uvedené shledáno, že odůvodnění odpůrce ve vztahu k zamítnutí námítek uplatněných navrhovatelem je dostatečné, fakticky by byla možnost realizace takového práva navrhovatele popřena. Požadavky na odůvodnění územních plánů (včetně vypořádání uplatněných námítek) nemohou být přehnané, nicméně proces vypořádání námítek vlastníků dotčených pozemků nemůže být jen formální a v řízení před soudem není možné dodatečně doplňovat či vysvětlovat odpovědi na uplatněné námitky.
10. Požadované odůvodnění rozhodnutí o námitce by mělo být přiměřené povaze konkrétního nástroje územního plánování, neboť není hodnotou per se, nýbrž prostředkem k zajištění toho, aby byly v procesu pořizování ÚP učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať jejich potřeba vyplýne z právní úpravy, odborných hledisek nebo z konkrétního sporu o řešení některé otázky (srov. nález Ústavního

soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Odůvodnění ÚP, resp. změny ÚP, by mělo být dostatečně určité a dotčení vlastníci by měli mít možnost z odůvodnění seznat, co ke změně ÚP vedlo. Takové odůvodnění by nemělo být pouze formální.

11. V souvislosti s cíli územního plánování navrhovatel odkázal na závěry z rozhodnutí NSS ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-559. Jedním z cílů územního plánování je vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, jenž spočívá ve vyváženém vztahu územních podmínek tří specifických oblastí – příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území. V případě provádění změn v území by měly být sledovány a vyhodnocovány všechny tyto tři oblasti ve vzájemných souvislostech a návaznostech. Vyváženost jednotlivých cílů územního plánování mnohdy ve výsledku představuje i protichůdné zájmy (veřejné a soukromé), u nichž je třeba hledat kompromisní řešení, jenž by předmětné zájmy reflektovalo. Podle navrhovatele měl touto triádou vztahů odpůrce posuzovat veškeré navržené změny předmětného územního plánu, avšak to se v posuzovaném případě nestalo. Ochrana soukromého zájmu navrhovatele proběhla absurdním způsobem: *„aby vám na bydlení svítilo slunce a náhodou nespadl strom, musíte stavět u silnice, a protože tam zase jezdí auta, musíte si udělat hlukovou studii.“*
12. Navrhovatel dále namítal porušení zásady minimalizace zásahu do vlastnických práv. Ze změny územního plánu, včetně jeho odůvodnění, vyplývá, že odpůrce, místo aby ponechal umístění stavby na pozemku na souhlas příslušného orgánu státní správy lesů, uzurpoval si pravomoc stanovit umístění stavby již v posuzované změně územního plánu. Odpůrce tak bezdůvodně vstupuje do pravomoci správy lesů a porušuje zásadu minimalizace zásahu do vlastnických práv. Existuje-li orgán správy lesa, jenž uděluje či neuděluje souhlas s umístěním stavby v blízkosti lesa, nemůže jednostranně a paušálně odpůrce rozhodnout o nemožnosti umístit zde stavbu. Správa lesů zkoumá na základě žádosti každý konkrétní případ a individuálně rozhoduje o tom, zda bude souhlas s umístěním stavby poskytnut či nikoliv. Obdobně je tomu v případě navrhovatele, kdy jeho pozemky z jedné strany sousedí s lesní plochou, jenž byla dlouho holinou a nyní tam rostou pouze nevzrostlé stromky. Pokud zde hodlá správa lesů pěstovat pouze nízké stromy, např. s ohledem na blízké elektrické vedení nebo z jiného důvodu, není pozemek ohrožen a současně zde není ani reálný důvod omezujícího regulativu a ingerence do vlastnického práva navrhovatele. Zbytečným regulativem odpůrce porušuje zásadu minimalizace zásahu do práv navrhovatele. Pokud má odpůrce v úmyslu ochránit přírodu a krajinu, pak tohoto cíle lze dosáhnout mírnějšími prostředky např. koeficientem zástavby, ochranou lesa na úrovni územního řízení. Chce-li odpůrce zvoleným postupem předejít zastínění pozemků a dále škodě při vyvrácení porostů, pak není zřejmé, proč vymezil soukromou zeleň pouze na dvou relativně malých plochách, ale již nikoliv na ploše technické infrastruktury Z23, drobné výroby a služeb Z20, dále individuální rekreace Z17 a Z18 nebo na plochách bydlení Z1, R1, R2, jenž se rovněž nacházejí na hranici lesa. Pokud byla na pozemcích navrhovatele umístěna předmětnou změnou ÚP plocha soukromé zeleně a dále stanoven omezující regulativ, jde o diskriminační postup odpůrce.

13. Ačkoliv má územní plán podle stavebního zákona vytvářet předpoklady pro soudržnost společenství obyvatel území, předmětná změna ÚP tuto soudržnost rozbíjí. Dosud totiž bylo možné umísťovat stavby v blízkosti lesa, záleželo na souhlasu příslušného orgánu státní správy lesů, avšak po změně územního plánu bude možné umísťovat stavby pouze kolem silnice. Kdo požádal o umístění stavby ještě před účinností změny ÚP, je privilegiován a zvýhodněn oproti ostatním sousedům. Vznikají tak nerovnosti mezi jednotlivými vlastníky, které k soudržnosti nevedou. Uvedené potvrzuje samotný text odůvodnění ÚP, v němž odpůrce mimo jiné uvádí: „Zde konstatujeme, že změna územního plánu zohlednila v dané lokalitě vzdálenost 50 m od hranice u všech zastavitelných ploch.“ Z postupu odpůrce vyplývá, že k zohlednění došlo pouze tak, že ti, co již postavili stavby v blízkosti lesa, budou respektováni, a ostatní se budou muset podřítit omezujícím regulativům. Takový postup nesvědčí o koncepčnosti návrhu ani o užití zásady minimalizace dopadů změny územního plánu do práv obyvatel obce.
14. Z výše uvedeného vyplývá, že vymezení plochy soukromé zeleně na pozemcích navrhovatele je nepřiměřeným zásahem do jeho vlastnického práva. Zájem na podpoře vzniku nových ploch soukromé zeleně je obecně slabším veřejným zájmem. Potřeba vymezení nové plochy soukromé zeleně není naléhavá, nejde o nezbytný krok k zajištění jakékoliv ochrany obyvatelstva nebo přírody a krajiny. Uvedené podmínky svědčí o nízké intenzitě veřejného zájmu (je-li vůbec možné hovořit o veřejném zájmu) na vymezení soukromé zeleně. To vede k tomu, že za přiměřený by bylo možné vyhodnotit takový způsob regulace, jenž by zasahoval do právní sféry navrhovatele toliko nepatrně. To však v daném případě nebylo splněno. Navrhovatel vyjádřil v průběhu pořizování územního plánu jednoznačný nesouhlas s vymezením soukromé zeleně na jeho pozemcích, protože takové funkční vymezení plochy koliduje s jeho záměrem na umístění stavby.
15. S ohledem na výše uvedené navrhovatel navrhl soudu, aby zrušil část předmětného opatření obecné povahy, a to ve výše specifikovaném rozsahu ke dni právní moci rozsudku.

III. Vyjádření odpůrce

16. V písemném vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že nezpochybňuje procesní legitimaci navrhovatele a ani místní a věcnou příslušnost soudu k projednání návrhu. Nad rámec správního spisu a napadeného OOP odpůrce nenavrl ani nepředložil žádné důkazní návrhy. S podaným návrhem se neztotožnil. V posuzované věci není dán důvod pro zásah do práva odpůrce na samosprávu a ani pro částečné zrušení napadeného OOP.
17. Odpůrce soudu navrhl, aby návrh zamítl (ani z části nevyhověl návrhu) a přiznal odpůrci právo na náhradu nákladů řízení (poznámka soudu: náklady nebyly nijak upřesněny).

IV. Posouzení věci krajským soudem

18. Krajský soud si k posouzení důvodnosti podaného návrhu vyžádal od odpůrce kompletní spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy – Změnu č. X územního plánu obce Řícmanice, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a to v mezích návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s.ř.s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 2 a 3 s.ř.s.). O návrhu soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s., při splnění i podmínek uvedených v § 76 odst. 1 ve spojení s § 101b odst. 4 s.ř.s. **Soud shledal návrh důvodným.**
19. Podaný návrh byl perfektní ve smyslu § 101b odst. 2 s.ř.s. a včasný (§ 101b odst. 1 s.ř.s.). Soud dále zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatele (přípustnost návrhu). Návrh na zrušení části OOP byl podán navrhovatelem, jenž byl aktivně legitimován k podání takového návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. Podle posledně citovaného ustanovení je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným OOP. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se tedy zakládá pouhým tvrzením o dotčení na jeho právech. Navrhovatel k tomu uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. X/A, p. č. X/B v obci Řícmanice, k. ú. Řícmanice, které byly dotčeny změnou územního plánu pod označením ZM X a ZM X. Pořizovatel na části dotčených pozemků, nacházející se blíže k lesu, vymezil plochu soukromé zeleně (s odůvodněním možné míry zastínění pozemků, možných škod při vyvrácení porostů a snaze situovat budoucí zástavbu podél stávající komunikace), a na druhé části dotčených pozemků stanovil další omezující regulativy pro plochy bydlení v rodinných domech, které opět významně omezují vlastnická práva navrhovatele, co by majitele těchto pozemků.
20. Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 svého usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: *„Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) 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 povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“*

21. V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dodal, že *„potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.“*
22. K aktivní legitimaci navrhovatel označil konkrétní nemovitosti – pozemky v jeho vlastnictví, jež leží přímo v plochách ZM X a ZM X, které nově (odlišně od předchozího ÚP) vymezuje napadené opatření obecné povahy – Změna č. X územního plánu obce Řícmanice. Vlastnictví pozemků navrhovatele bylo ověřeno v katastru nemovitostí vedeném u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj na LV č. X pro obec Řícmanice, k. ú. Řícmanice. Navrhovatel se cítí dotčen na svém vlastnickém právu ke shora uvedeným pozemkům především v důsledku vymezení plochy soukromé zeleně na zhruba polovině jeho pozemků, přičemž vymezení takové plochy koliduje s jeho záměrem na umístění stavby rodinného domu. Na druhé části jeho pozemků byla sice vymezena plocha pro bydlení v rodinných domech, avšak se stanovením takových omezujících regulativů, které jsou pro uskutečnění jakékoliv výstavby zcela nepřiměřeně omezující.
23. Na základě výše uvedených skutečností (vlastnictví nemovitostí dotčených změnou ÚP) dospěl soud k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky aktivní legitimace dle § 101a s.ř.s. Nutno je však zdůraznit, že otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatele, jako podmínku přípustnosti návrhu, nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně byl – jak v návrhu tvrdil – na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. K aktivní legitimaci navrhovatele soud ještě pro úplnost uvádí, že i ze správního spisu vyplynulo, že navrhovatel řádně uplatnil proti napadenému opatření obecné povahy námitky týkající se vymezení předmětných ploch. Také tato skutečnost potvrzuje shora uvedený závěr, že navrhovatel splňuje obecné podmínky aktivní návrhové legitimace ve smyslu § 101a s.ř.s.
24. Krajský soud při svém rozhodování vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, ve věci „T Mobile Czech Republic a. s.“, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle které soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Algoritmus přezkumu sestává z pěti kroků. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti – jednání *ultra vires* (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (krok

- 3), otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy – krok 4), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (krok 5).
25. Při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s.ř.s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, ve věci „*Změny územního plánu obce Moravany*“, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).
26. Pokud jde o jednotlivé kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, pak soud k tomu stručně konstatuje, že nikdo z účastníků řízení ani soud neměl pochybnosti o otázkách souvisejících s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného opatření obecné povahy. Otázky prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu tak byly kladně vyřešeny, a soud tak mohl přistoupit ke krokům dalším, v nichž je vázán rozsahem a důvody návrhových bodů. Ještě před započítím přezkumu soud považuje za vhodné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územního plánu, resp. změny územního plánu, ze kterých při projednávání a rozhodování věci též vycházel, tak, jak vyplývají z právní úpravy a zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu.
27. I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv vlastníka nemovitostí a hodnocení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování.
V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskreací konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).
28. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality

a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změně by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

29. Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.
30. Soud považuje za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání územního plánu. Tyto okolnosti však neznamenaají, že složitost procesu předcházejícího vydání územního plánu může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.
31. Obec má při vydávání územně plánovací dokumentace poměrně velmi široké možnosti regulace území, přičemž stanovená omezení nemusí pouze kopírovat omezení stanovená již právními předpisy. Územně plánovací dokumentace, vycházející z celorepublikové politiky územního rozvoje, je pak soustava nástrojů územního plánování, jimiž jsou zásady územního rozvoje (pro území kraje), územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro část území kraje či obce). Tyto nástroje se vzájemně liší zejména mírou konkrétnosti regulace území.
32. Ke zrušení OOP může soud přikročit ze závažných důvodů. Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-264). Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení.
33. Krajský soud, vázán podaným návrhem, se dále zabýval jednotlivými návrhovými body v pořadí a souvislostech, jak byly uplatněny navrhovatelem.
34. Soud se zaměřil v první řadě na navrhovatelem zpochybňovanou správnost postupu odpůrce při rozhodování o námitkách. Absenci či nedostatečnost odůvodnění OOP

dával navrhovatel do souvislosti především s tím, že se odpůrce nevypořádal s námitkou nepřiměřenosti zásahu změny ÚP do vlastnického práva navrhovatele k dotčeným pozemkům. Výtkám formulovaným v návrhu (nejen nedostatečnému odůvodnění přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele) musel krajský soud přisvědčit.

35. Navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu podal námitky i připomínky. Podané námitky i připomínky navrhovatel formuloval podobně. V rozsahu necelých tří stran tištěného textu v nich jasně formuloval nesouhlas s provedenou změnou ÚP, jež se dotýká pozemků v jeho vlastnictví, a v logické návaznosti argumentačně vyjádřil pochybení pořizovatele ÚP, a také svůj návrh alternativního řešení. Jak námitky, tak i připomínky, byly ze strany navrhovatele ještě doplněny o předběžný souhlas vlastníka sousedního pozemku – lesa, tj. Mendelovy univerzity v Brně, jenž vyslovila souhlas se stavbou rodinného domu na pozemcích navrhovatele již ve vzdálenosti do 24,5 m od lesního pozemku p. č. X/C k. ú. Kanice, a tento souhlas podmínila splněním dalších podmínek. K uvedenému navrhovatel také připojil výkres novostavby RD zpracovaný odborným projektantem, z něhož vyplývá umístění stavby na pozemcích navrhovatele i to, že se jedná o jednopodlažní stavbu. Stavební záměr navrhovatele vyplývá i z připomínek podaných původními vlastníky pozemků (příbuzní navrhovatele), kteří se v připomínkách podaných dne 23. 12. 2019 vyjádřili tak, že navrhovatel má v úmyslu na dotčených pozemcích postavit rodinný dům jako bungalov s jedním nadzemním podlažím (bez obytného podkroví) s tím, že ostatní plocha bude využita jako zahrada, vlastník pozemku bude respektovat potřeby lesa a na pozemku nebudou vykonávány činnosti, jenž by omezovaly hospodaření v lese.
36. Navrhovatel byl v průběhu pořizování změny ÚP procesně aktivní a podal nejen námitky, ale i připomínky.
37. Podle § 52 odst. 2 zák. č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), mohou podat námitky proti návrhu územního plánu pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může do 7 dnů ode dne veřejného projednání každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.
38. Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovatel byl oprávněn podat jak připomínky, tak i námitky, neboť je vlastníkem pozemků dotčených návrhem změny územního plánu (ZM X a ZM X). Přestože se s připomínkami musí pořizovatel územního plánu také vypořádat, nejsou na toto vyhodnocení zákonem kladeny tak přísné formální požadavky a možnost přezkumu je omezena. Naproti tomu rozhodnutí o námitkách musí splňovat náležitosti uvedené v § 172 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jehož nezbytnou součástí je řádné odůvodnění samotného rozhodnutí. Správní orgán se totiž dotýká v řízení o vydání územního plánu absolutních práv mnoha subjektů. Na místě je tak poskytnout

vyčerpávající odůvodnění rozhodnutí o námitce, s formálními znaky správního rozhodnutí včetně náležitostí odůvodnění (§ 68 odst. 3 správního řádu).

39. Z judikatury NSS, která se k požadavkům na rozhodnutí o námitkách podobně vyjadřovala, lze odkázat například na rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 – Ao 5/2010 – 169. Podle tohoto rozsudku je *„na odůvodnění rozhodnutí o námitkách třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“*
40. Pokud by odpůrce postupoval v souladu s právními předpisy a shora vyloženou soudní judikaturou, přičemž by posoudil námitky navrhovatele tak, že by rozhodnutí o nich obsahovalo řádné odůvodnění, měl by pak navrhovatel možnost se s konkrétními důvody a úvahami odpůrce seznámit. Odpůrce však takto nepostupoval a navrhovateli do značné míry odepřel možnost hájit svá práva a oprávněné zájmy. Soud neshledal obsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách za dostatečné a ani korespondující námitkám uplatněným navrhovatelem, které byly vyloženy na téměř třech stranách textu. Pokud by vyhodnocení námitek dosahovalo požadované zákonné formy rozhodnutí o námitkách, nebyl by alespoň v tomto ohledu navrhovatel zkrácen na právech a soud by z těchto důvodů nepřistupoval ke zrušení dotčené změny územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185).
41. Odůvodnění námitek je nedostatečné nejen ve vztahu k vymezení plochy soukromé zeleně - Zs (ZM X), ale také k nepřiměřené regulaci plochy bydlení v rodinných domech – Br (ZM X). Uvedené změny ÚP označil navrhovatel za nekoncepční a zbytečně omezující vlastníky dotčených pozemků především proto, že nekovědují s okolní zástavbou a představují nadměrnou kumulaci zákazů a omezení. Tuto základní argumentaci navrhovatel v námitkách (i v připomínkách) dále rozvedl. Mimo jiné uvedl, že dotčené pozemky jsou umístěny na samém okraji obce, z jižní strany jsou ohraničeny potokem a lesy a ve zbytku silniční komunikací a především okolní zástavbou rodinnými domy. Pozemky v této části obce jsou, až na drobné výjimky ploch technické infrastruktury, určeny dle aktuálního územního plánu k bydlení v rodinných domech, a to bez omezení zastavitelné plochy plochou zeleně. Jedinou výjimkou v tomto téměř 500 m dlouhém pásu tvoří právě dotčené pozemky navrhovatele (do této změny ÚP byly určeny k individuální rekreaci - Ri). Ačkoliv měla změna ÚP za cíl překlenout tento nesoulad s tím, že dotčené pozemky již budou určeny k bydlení v RD, tak se to podařilo pouze z části, na rozdíl od ostatních pozemků v uvedené lokalitě. Je pravdou, že asi polovina výměry dotčených pozemků navrhovatele je určena k bydlení a v druhé polovině má být soukromá zeleň (zahrada k rodinným domům). Byla-li cílem této úpravy ochrana sousedícího lesa, pak zjevně nebyly využity správné a koncepční prostředky. Ve zbytku uvedené lokality totiž nebyl odstup od lesa dodržen. Některé pozemky sousedící dokonce s dotčenými pozemky navrhovatele jsou již nyní zastavěny tak, že zástavba je umístěna přímo při hranici s lesem. Přezkoumávaná změna ÚP tedy

nepřispívá k ochraně lesa a naopak zavádí nedůvodné rozdíly mezi dotčenými pozemky navrhovatele a ostatními pozemky v dané lokalitě.

42. K nepřiměřené a nadměrné regulaci navrhovatel uvedl, že změna ÚP ve vztahu k dotčeným pozemkům počítá s celou řadou zákazů a omezení výstavby, v případě plochy ZM X se zejména jedná o: 1. maximálně 2 objekty RD, 2. maximálně 1 nadzemní podlaží s možností obytného podkroví, 3. umístění staveb nejméně 30 m od kraje lesa, 4. zastavitelnost jednotlivých pozemků max. 30 %, 5. omezení zastavitelnosti vymezením plochy soukromé zeleně, 6. navrhování chráněných prostor u stávajících ploch dopravy až na základě hlukového vyhodnocení, prokazujícího nepřekročení hygienických limitů pro hluk. Hlavním cílem těchto omezení zastavitelnosti je zřejmě ochrana přírody a krajiny, což navrhovatel plně respektuje. Nicméně kumulace těchto všemožných omezení je pro jakoukoliv výstavbu v dané oblasti neúměrně omezující, tím spíše, pokud by na dotčených pozemcích měly být umístěny 2 RD, což změna ÚP připouští. Ochrana lesa je zajištěna již dle § 14 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), proto předpokladem pro vydání jakéhokoli rozhodnutí v rámci územního či stavebního řízení je vydání závazného stanoviska orgánu ochrany lesů. Vydání závazného stanoviska může být vázáno na splnění podmínek k zajištění potřebné ochrany lesních porostů, přitom samotné posouzení a stanovení možných podmínek je svěřeno odborně zdatnému a kompetentnímu orgánu ochrany lesů. Vzhledem k omezením vyplývajícím již ze zákona se jeví další omezení stanovená v územním plánu (např. podmínka stavby nejméně 30 m od hranice lesa) jako nadbytečná a v zásadě mimo problematiku řešenou ÚP, když na splnění podmínky pro umístění stavby ve vzdálenosti 50 m od lesa již dohlíží orgán ochrany lesů. Posouzení vhodnosti umístění stavby v blízkosti lesa by mělo být vázáno na konkrétní stavbu, neboť každá stavba bude jinak invazivní (např. dvoupatrová stavba s minimem přírodních prvků bude narušovat les více než tzv. pasivní domy). Posuzovaný územní plán v zásadě stanoví podmínky přísnější než zákon, a to bez zjevného důvodu. Omezující podmínky navíc nenavazují na okolní zástavbu, která je v některých částech zcela opačná, protože stavby jsou umístěny při hranici s lesem. Je nepřiměřené klást na nově vznikající stavby přísnější požadavky, zvláště není-li k tomu rozumný důvod. Pokud jde o omezení zástavby v území, stanoveny jsou hned 3 omezení: na části pozemku vymezení nové plochy soukromé zeleně se zakázanou výstavbou (mimo kůlnu, altán, skleník), ochranné pásmo lesa o vzdálenosti 30 m od okraje lesa a konečně 30 % zastavěnost. Všechny tyto faktory dělají z dotčených pozemků o celkové výměře více než X m² pozemky, kde lze umístit jen stavby o maximální výměře cca X m². To při počtu dvou staveb, které připouští pořizovatel, a dále při omezení prostorového uspořádání, není adekvátní, zvláště v situaci, kdy by šlo o stavbu tzv. bungalovu se zelenou střechou (bez zástavby na patro), tedy moderní a šetrnou stavbu k okolní přírodě. Jediným zdůvodněním nově vymezené plochy ZM X je to, že prakticky nezastavitelná vzhledem k existenci ochranného pásma lesa. To ale není pravda, neboť zákonné ochranné pásmo je o velikosti 50 m a nikoliv 30 m, jak zavádí změna ÚP. Přitom podmínky zastavitelnosti diktuje orgán ochrany lesa ve spolupráci s vlastníkem lesa (viz výklad výše). Vlastník lesa již vyjádřil předběžný souhlas s umístěním stavby do vzdálenosti 25 m od lesa. Odůvodnění vzniku nové plochy ZM X je tak nesprávné a ryze účelové, když jiné

alespoň trochu uvěřitelné odůvodnění neexistuje. K podaným výtkám navrhovatel připojil alternativní řešení dotčených ploch, avšak bez omezení na polohové určení domu. Z hlediska respektování zájmů vlastníků pozemků a ochrany přírody a krajiny by bylo vhodné vymezit celou plochu dotčených pozemků navrhovatele jako plochu k bydlení, avšak s omezením zastavěnosti např. na 20 % (nikoliv na 30 %), bez omezení prostorového uspořádání pozemků a umístění stavby na pozemku. Další alternativou by mohlo být zkrácení vzdálenosti ochranného pásma lesa např. na 20 m se zachováním 30 % míry zastavění, byť zachování ochranného pásma ve změně ÚP považuje navrhovatel za nadbytečné. Ochrana lesům je poskytována ze zákona a umístění stavby ve vzdálenosti do 50 m od lesa podléhá vždy posouzení ze strany orgánu ochrany lesů. Limitace v územním plánu tak není účelná. Výše naznačené řešení by nemělo ani dopad do ochrany zemědělského půdního fondu, neboť rozsah zastavitelného území by se navýšilo jen minimálně, ochrana lesa by byla nadále zajištěna ve smyslu § 14 lesního zákona a vlastníci dotčených pozemků by měli zachován přiměřený prostor pro plánování výstavby.

43. Krajský soud musel plně přisvědčit shora uvedené argumentaci navrhovatele uplatněné též v námitkách (shora citováno). Zvolené argumentaci se měl především věnovat pořizovatel změny ÚP a měl řádně zdůvodnit, proč jde podle jeho názoru o argumentaci lichou, mylnou, nesprávnou nebo vyvrácenou jinými důkazy anebo proč považuje skutečnosti přestírané navrhovatelem za nerozhodné. Pořizovatel tak ale neučinil. Jak již bylo výše uvedeno, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí, tedy ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Vzhledem k požadavkům zákona i recentní judikatury správních soudů zdejší soud shledal odůvodnění námitek pořizovatelem za nedostatečné a v zásadě nekorespondující námitkám uplatněným navrhovatelem, když na některé ani nereaguje. Pořizovatel v odůvodnění námitek v zásadě nepravdivě tvrdil, že změna ÚP zohlednila v dané lokalitě vzdálenost 50 m od hranice lesa u všech zastavitelných ploch. Podle zjištění z mapových podkladů k ÚP i změně ÚP, které jsou součástí správního spisu (popř. veřejně dostupné na webových stránkách obce) a z nichž je patrné předchozí i nové funkční vymezení ploch v území, je řešena vzdálenost od hranice lesa rozdělováním možných zastavitelných ploch na dvě části – na plochy pro bydlení a plochy soukromé zeleně (zahrady) v uvedené lokalitě jen ve dvou případech (ZM X a ZM X). V ostatních případech k tomu pořizovatel vůbec nepřistoupil (např. nově vymezené plochy ZX – Vd, ZX – TI a severozápadně pak plochy ZM X, ZX a RX, přičemž tyto se nachází v bezprostřední blízkosti plochy přírodní na pozemcích lesa – NP nebo plochy zemědělské – NZ). Takový postup svědčí o nekonceptnosti změn v území, diskriminaci, popř. účelovosti provedených změn. Neopodstatněnost takto zvolené regulace potvrzuje dosavadní stav v území, konkrétně okolní zástavba rodinnými domy, kdy v daném území nebyl odstup od lesa dodržován a zástavba byla umístěna přímo při hranici s lesem. Někde je také výstavba situována na celém pozemku anebo uprostřed pozemku, a to bez omezení zastavitelné plochy plochou zeleně v územním plánu. Z odůvodnění uplatněných námitek není zřejmé, jakým způsobem podle pořizovatele přispívá provedená změna ÚP v dotčených plochách k ochraně lesa a proč zavádí jinak neodůvodněné rozdíly mezi dotčenými pozemky navrhovatele na jedné straně a ostatními pozemky v této lokalitě na druhé straně.

V odůvodnění námítky se pořizovatel omezil jen na sdělení, že tam, kde již došlo k realizaci výstavby, je tento faktický stav respektován a pozemky nejsou rozdělovány na zahrady. Rovněž tam, kde došlo k realizaci staveb blíže jak 50 m od lesa, je tento stav také respektován. Nicméně pořizovatel nijak blíže nezdůvodnil, proč právě k dotčeným pozemkům navrhovatele přistupuje odlišně, přitom do značné míry navazují na dosavadní způsob zástavby v lokalitě. I když na tuto nelogičnost a nesprávnost vymezení ploch navrhovatel upozornil v námitkách, pořizovatel se tím vůbec nezabýval. Námitky navrhovatele vypořádal pouze tak, že nabízené alternativní řešení (navrhovatel v námitkách mimo jiné navrhl alternativní řešení) nevede ke zvýšení možnosti výstavby v dané ploše. Z toho však není vůbec zřejmé, jak tuto úvahu odpůrce myslel, přitom z podání navrhovatele ani nevyplýval požadavek na větší výstavbu (plánoval stavbu jednoho přízemního bungalovu, bez obytného podkroví, s přilehlou zahradou). Z neznámého důvodu pak ještě pořizovatel pochválil zvolené řešení tak, že umožňuje výstavbu dvou rodinných domů a současně zajišťuje ochranu lesa. Jediným konkrétnějším důvodem k zamítavému rozhodnutí o námitkách ve vztahu k dotčeným pozemkům bylo, že realizace výstavby blíže lesa je nevhodná např. s ohledem na míru zastínění pozemků, možné škody při vyvrácení porostů a snahu situovat zástavbu podél stávající komunikace. Tímto v žádném případě nebylo reagováno na námitky navrhovatele a nebyla tím dostatečně srozumitelně odůvodněna ani změna ÚP v dotčených plochách. Pořizovatel ÚP se nijak nevyjádřil k přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele a k namítané nadměrné kumulaci zákazů a omezení výstavby v dotčených plochách. Nijak neobhajoval ani dodržení základních zásad, jako přiměřenost a minimalizace zásahu do vlastnických práv, při vymezování dotčených ploch. Nejsou zjistitelné ani důvody přísnější ochrany lesa v případě dotčených pozemků navrhovatele, přičemž posouzení vhodnosti či možnosti umístění stavby v blízkosti lesa by mělo být vázáno na konkrétní stavbu a konkrétní územní řízení, resp. stavební řízení, v němž by případná stavba měla být individuálně posouzena. Zde pak vydává orgán ochrany lesa závazné stanovisko jako odborně zdatný a kompetentní orgán, který případnou výstavbu individuálně posoudí a stanoví eventuálně podmínky k zajištění náležité ochrany lesních porostů. Za této situace se jeví podmínky stanovené v územním plánu (např. umístění stavby nejméně 30 m od hranice lesa) jako nadbytečné, protože orgán ochrany lesů dohlíží již ze zákona na splnění podmínky pro umístění stavby ve vzdálenosti 50 m od lesa. Územní plán má stanovit pouze základní koncepci rozvoje území obce (§ 43 odst. 1 stavebního zákona) a nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územním rozhodnutím (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Obsah odůvodnění rozhodnutí o uplatněných námitkách tedy soud neshledal za zákonný a dostatečný.

44. Nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách se stejně tak projevuje v samotném OOP. Textová část změny ÚP ani její odůvodnění neobsahují relevantní důvody pro vymezení či rozdělení dotčených pozemků navrhovatele na dvě plochy se zcela odlišným funkčním využitím a ani pro stanovení mnoha dalších omezujících podmínek pro užívání těchto ploch. Není-li nové vymezení funkčního využití dotčené plochy v OOP vysvětleno či zdůvodněno, pak je OOP zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.

45. Ze změny ÚP vyplývá, že pro plochy bydlení v rodinných domech (Br) byly upraveny podmínky prostorového uspořádání (str. 15). Z textu se podává, že se v těchto plochách stanoví: výšková hladina zástavby na 1 – 2 nadzemní podlaží s možností obytného podkroví; zastavitelnost jednotlivých stavebních pozemků na max. 30 %; podíl zeleně na jednotlivých stavebních pozemcích min. 40 %; regulativy zastavitelnosti pozemku a podílu zeleně se při výstavbě v prolukách uplatní přiměřeně; zástavba na rozhraní mezi sídlem a volnou krajinou bude řešena velkým podílem v obytné zeleni; chráněné prostory u ploch dopravy či výroby budou navrhovány až na základě hlukového vyhodnocení prokazujícího nepřekročení hygienických limitů hluku pro chráněné prostory (viz podrobnější podmínky pro využití plochy Br v kapitole 7.2. územního plánu). Podrobnější podmínky pro využití plochy ZM X – plocha přestavby – Br jsou pak uvedeny ještě v kapitole 4.2.1. územního plánu, kde je pro využití plochy uvedeno, že se jedná o bydlení v rodinném domě na místě plochy zahrady, přičemž pro tento účel se stanoví specifické podmínky: 1. maximálně 2 objekty RD; 2. výška objektů max. 1 nadzemní podlaží s možností obytného podkroví; 3. chráněné prostory je možno u stávajících ploch dopravy a ploch výroby umísťovat až na základě hlukového vyhodnocení; 4. respektovat inženýrské sítě v lokalitě a ochranné pásmo nadzemního vedení VN; 5. respektovat ochranné pásmo vodního toku; 6. stavby budou umístěny ve vzdálenosti nejméně 30 m od okraje lesa.
46. Z výše uvedeného porovnání podmínek platných pro plochu Br a konkrétně pro plochu přestavby ZM X (rovněž plocha Br) vyplývá, že pro plochu ZM X byly stanoveny pro výstavbu ještě přísnější specifické podmínky, než jak tomu je u běžné plochy pro bydlení v rodinných domech. Řadou uplatněných omezení dochází až k přeregulování této plochy, přitom samo umístění konkrétní stavby v dotčené ploše by mělo být vyhodnoceno v územním rozhodnutí. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona nesmí územní plán obsahovat podrobnosti náležející územním rozhodnutím. Je-li cílem těchto podmínek a omezení zastavitelnosti plochy ochrana lesa, pak soud uvádí, že ochrana lesa je jednoznačně zajištěna již ze zákona, přičemž pro umístění stavby platí vzdálenost 50 m od lesa. Nezbytným předpokladem pro vydání jakéhokoliv rozhodnutí v územním či stavebním řízení je pak závazné stanovisko orgánu ochrany lesů, který jako odborný a kompetentní orgán v této oblasti posoudí možnou výstavbu v určité vzdálenosti od lesa a stanoví případné podmínky pro výstavbu tak, aby byla dostatečně zajištěna ochrana lesa a jeho funkcí. Pořizovatel tedy zvoleným postupem směřuje k ochraně lesa trochu nadbytečně (ochrana vyplývá ze zákona a zajišťuje ji orgán ochrany lesů), a také předčasně, když umístění konkrétní stavby by mělo být posouzeno teprve v územním řízení po vyjádření závazného stanoviska orgánu ochrany lesů (individuální posouzení konkrétní stavby a konkrétní vzdálenosti této stavby od lesa). Podobně lze přistoupit k další specifické podmínce stanovené pro plochu Br, že lze chráněné prostory umísťovat u ploch dopravy a výroby teprve až na základě hlukového vyhodnocení. Opět se jedná již o umístění konkrétní stavby, které by mělo být řešeno územním rozhodnutím (po případném hlukovém vyhodnocení). Z uvedeného je zřejmé, že odpůrce zbytečným regulativem porušil zásadu minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatele, přitom je zjevné, že cíle (ochrana lesa, přírody a krajiny) bylo možné

dosáhnout mírnějšími prostředky (např. ochrana lesa na úrovni územního řízení, stanovení koeficientu zástavby aj.).

47. Z mapových podkladů tvořících součást změny ÚP dále vyplývá, že porušení zásady minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatele se projevuje na dotčených plochách i nekoncepčně a diskriminačně. Nebylo totiž vůbec v OOP vysvětleno (mimo tvrzení pořizovatele o tom, že chce předejít zastínění pozemků a škodám při vyvrácení porostů), proč byla soukromá zeleň Zs vymezena jen na dvou poměrně malých plochách (s původním záměrem k bydlení v RD), ale nikoliv již na plochách technické infrastruktury Z23, drobné výroby a služeb Z20, individuální rekreace Z17 a Z18 nebo v plochách bydlení Z1, R1, R2, které se rovněž nachází u hranice lesa. Lze tedy přisvědčit navrhovateli v tom, že vymezení plochy soukromé zeleně (plocha ZM X), za současného stanovení dalších omezujících regulativů pro tuto plochu i pro plochu ZM X, je pro navrhovatele a vlastníka dotčených pozemků diskriminační.
48. Pokud jde o odůvodnění vymezení nové plochy přestavby pro bydlení v rodinných domech jako ZM X (Br), pak je k tomu v odůvodnění změny č. 1A ÚP v bodě 6.4.1. uvedeno, že tato nová plocha navazuje na stávající i návrhové lokality rodinného bydlení a toto nové využití plochy je v souladu s urbanistickou koncepcí platného územního plánu, přičemž nedojde k narušení hodnot území. Změnou byl řešen požadavek navrhovatele, jenž má záměr na svém pozemku realizovat výstavbu objektu rodinného domu v souladu s podmínkami pro využívání ploch s rozdílným způsobem využití (dosud šlo o plochu Ri – individuální rekreace s využitím území jako zahrada). Pořizovatel posoudil charakter území a okolní zástavby a byly stanoveny podrobnější regulativy pro vymezenou plochu. S ohledem na průměrnou velikost parcel a návaznost na dopravní a technickou infrastrukturu, byla stanovena míra využití plochy na max. 2 objekty RD. S ohledem na ochranu krajinného rázu byla stanovena maximální přípustná výška objektů RD.
49. Z citovaného odůvodnění změny ÚP týkající se vymezení plochy ZM X jasně vyplývá, že předmětná plocha leží v proluce jinak již zastavěného území (rodinnými domy), přičemž vymezení této nové plochy pro bydlení navazuje na koncepci rozvoje bydlení. Právě s ohledem na okolní zástavbu, kdy změnou funkčního využití v ploše ZM X z individuální rekreace (Ri) na bydlení v rodinných domech (Br) má jít již jen o zástavbu ojedinělé proluky rodinným domem s přilehlou zahradou, není jasné, proč pořizovatel změny ÚP nakládá s předmětnou plochou (a dvěma pozemky navrhovatele) zcela odlišně od okolní zástavby a stanoví pro ně řadu omezení a přísnější regulativy. Důvody takového postupu a stanovení omezujících regulativů nejsou v předmětném odůvodnění změny ÚP uvedeny. Odůvodnění změny ÚP neposkytuje rovněž odpovědi na argumentaci či výtky navrhovatele, které byly uplatněny již v podaných námitkách. Není zřejmé, z jakého důvodu byly pozemky navrhovatele rozděleny na 2 části, kdy funkční využití severní poloviny je k bydlení (při omezení zastavitelné plochy plochou zeleně) a jižní polovina má být využita jen jako soukromá zeleň – zahrada k rodinnému domu. Pokud byla cílem této změny využití území ochrana sousedícího lesa, pak tento prostředek byl použit zcela nekoncepčně a diskriminačně. Na ostatních pozemcích dané lokality totiž takový odstup od lesa nebyl dodržen a některé sousední pozemky jsou již nyní zastavěny

tak, že zástavba je umístěna přímo na hranici s lesem. Měl-li pořizovatel změny ÚP záměr umožnit navrhovateli výstavbu RD na dotčených pozemcích, a to jako zástavbu proluky, pak není racionálního důvodu pro to, aby se tato výstavba odlišovala od okolní zástavby a byly pro ni stanovovány jiné či přísnější podmínky. Odlišný přístup k dotčeným pozemkům navrhovatele pořizovatel nijak nezduvodnil. Pokud je v některých případech dané lokality umístěna zástavba při hranici s lesem, a to bez omezení zastavitelné plochy plochou zeleně, tak změna ÚP spočívající ve vymezení ploch ZM X a ZM X na pozemcích navrhovatele významným způsobem nepřispívá k ochraně lesa (původní zástavba již je vystavěna i na hranici s lesem) a naopak zavádí nedůvodné rozdíly mezi pozemky navrhovatele a ostatními pozemky v dané lokalitě.

50. Výše uvedené závěry v zásadě platí pro obě vymezené plochy, tedy i pro plochu soukromé zeleně (ZM X), která má být využita jen jako zahrada pro přilehlý rodinný dům (RD na ploše ZM X). Změna ÚP stanoví pro plochu zeleně soukromé a vyhrazené – Zs jako přípustné využití: stavby sloužící zemědělské činnosti, altány, skleníky, vodní prvky, zpevněné plochy, parkování vozidel a technickou infrastrukturu. Naopak jako nepřipustné využití stanoví činnosti, děje a zařízení, které narušují kvalitu prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně a rovněž jakoukoliv výstavbu, kromě výše uvedených případů. Nově upravuje pro tyto plochy prostorové uspořádání: 1. zastavitelnost jednotlivých pozemků max. 10 %, přičemž maximální přípustná výměra objektu nebo souboru půdorysně propojených objektů je 25 m²; 2. podíl zeleně na jednotlivých pozemcích min. 80 %; 3. výšková hladina stanovená na max. 1 nadzemní podlaží (bez využití podkroví). Pokud jde o odůvodnění vymezení plochy ZM X jako zeleně soukromé a vyhrazené, pak k tomu pořizovatel ve změně ÚP uvádí, že plocha se nachází v ochranném pásmu lesa, protože z tohoto limitu i z podrobnějších podmínek pro plochy změn vyplývá, že je prakticky nezastavitelná. Plocha tak bude sloužit jako zahrada k zástavbě rodinných domů v navazující zastavitelné ploše ZM X.
51. Vzhledem k omezením vyplývajícím již ze zákona pro umístění stavby ve vzdálenosti 50 m od lesa, se jeví omezení stanovená ve změně územního plánu, tedy umístění stavby nejméně 30 m od hranice lesa, jako nadbytečná. A také mimo kompetenci územního plánu, resp. změny územního plánu, neboť na ochranu lesa dohlíží odborný orgán ochrany lesů, jenž podrobně zkoumá každý konkrétní případ, vyjadřuje se ke konkrétnímu umístění stavby a rozhoduje, zda pro takovou výstavbu vysloví souhlas či nikoliv. V rámci své kompetence vydává závazná stanoviska. Samotné umístění stavby na pozemku může být řešeno teprve územním rozhodnutím, aby územní plán neobsahoval podrobnosti, které mu nenáleží. Posouzení vhodnosti umístění stavby v blízkosti lesa by tak mělo být vázáno na konkrétní stavbu, neboť každá stavba je jinak invazivní. Za této situace hned tři omezení – vymezení části pozemku navrhovatele jako soukromé zeleně se zakázanou výstavbou (mimo kůlnu nebo skleník), ochranné pásmo lesa o vzdálenosti 30 m od okraje lesa a konečně max. 30 % zastavěnost představují kumulaci nejružnějších omezení, která jsou pro uskutečnění jakékoliv výstavby navrhovatele v dané lokalitě neúměrně omezující, a to zvláště v situaci, kdy ke stanovení přísnějších požadavků (oproti okolní zástavbě) není rozumný důvod. Z výše popsaného velmi úsporného

z důvodnění vymezení plochy ZM X jako plochy soukromé zeleně nevyplynul jiný důvod než to, že jde o plochu prakticky nezastavitelnou z důvodu blízkosti lesa. Podle navrhovatele byla tato lesní plocha dlouho holinou a nyní tam rostou pouze nevzrostlé stromky. Je proto otázkou, jakým způsobem může být lesní pozemek ohrožen. K takovému odbornému vyjádření by byl kompetentní pouze orgán ochrany lesů. Nutno tedy uzavřít, že prozatím není znám reálný důvod předmětného regulativu, a tím tedy ani důvod ingerence do vlastnického práva navrhovatele. Vymezením plochy ZM X jako plochy soukromé zeleně a stanovením zbytečného regulativu v této ploše dochází k porušení zásady minimalizace zásahu do vlastnických práv navrhovatele, přičemž je zjevné, že ochrany lesa, přírody a krajiny by odpůrce mohl dosáhnout mírnějšími prostředky (např. ochranou lesa až na úrovni územního řízení, koeficientem zástavby plochy). Jak již bylo výše vyloženo ve vztahu k nedostatečnému vypořádání námitek, územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu rozhodnutí, kde bude teprve podrobně řešeno možné využití území a zastavění (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Umístění stavby včetně jejích technických parametrů a konkrétních rozměrů se neřeší v procesu územního plánování, neboť odůvodnění změny ÚP se má zabývat koncepcí využití dotčeného území jen v obecné míře a budoucí možné umístění stavby pouze předpokládá.

52. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Z judikatury NSS k tomu dále vyplývá, že úkolem orgánů územního plánování je nejen vytvářet vyvážený vztah územních podmínek těchto tří specifických oblastí – příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území, ale také sledovat všechny tři oblasti a jejich důvody pro změny území ve vzájemných souvislostech a návaznostech. NSS k tomu v rozhodnutí ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-559, dále popsal, že: *„Jde tedy o určitou vyváženost jednotlivých cílů územního plánování, které ve výsledku mnohdy představují i protichůdné (veřejné a soukromé) zájmy, u nichž je třeba hledat kompromisní řešení, které by tyto zájmy reflektovalo.“* Výsledkem vážení řady soukromých i veřejných zájmů pak je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Zásahy do vlastnických práv navrhovatelů v podobě změn funkčního využití pozemků nelze s ohledem na účel a povahu územního plánu zcela eliminovat, nicméně jejich uplatnění z důvodu ochrany veřejného zájmu musí být vždy náležitě zdůvodněno (při respektování principu subsidiarity a proporcionality). Je-li územním plánem měněno funkční využití pozemků, jedná se vždy o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je tímto vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků. Pojem „veřejný zájem“ stavební zákon nepodává, je proto nutné tento neurčitý právní pojem vždy vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci. V podmínkách demokratického právního státu nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny: *„vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.“*

53. Optikou výše uvedené trojice sledovaných vztahů, k jejichž vzájemné vyváženosti v území má obec prostřednictvím územního plánování směřovat, měl odpůrce posuzovat také nyní přezkoumávané změny ÚP. K tomu však zjevně nedošlo a při zvažování nejrůznějších zájmů v dotčeném území nebyl zásah do vlastnického práva navrhovatele zvolenou regulací nijak zdůvodněn (nebyl respektován princip subsidiarity, minimalizace a proporcionality) a ochrana soukromého zájmu navrhovatele v dotčených plochách nebyla poskytnuta, resp. proběhla absurdním způsobem, kdy omezení zastavitelnosti obou jeho pozemků a vytvoření nové funkční plochy soukromé zeleně (ZM X), bylo zdůvodněno jen tak, že *„zastavění je nevhodné s ohledem na míru zastínění pozemků, možné škody při vyvrácení porostů a snahu situovat zástavbu podél stávající komunikace“*. V případě zástavby u komunikace je ještě vyžadována hluková studie, protože po stávající komunikaci jezdí auta. Provedeným zdůvodněním bylo naprosto odhlédnuto od stávající situace a charakteru okolní zástavby. Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona má přitom obec za úkol v územním plánování stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území. Kumulace řady podmínek a zákazů v dotčených plochách navrhovatel velmi ztížila jakoukoliv výstavbu na jeho pozemcích, přitom má jít jen o zástavbu proluky, kdy by měl být zvoleným řešením logicky co nejvíce respektován charakter okolní zástavby. K tomu však nedošlo a změna ÚP v dotčených plochách zavádí neodůvodněné rozdíly mezi využitím pozemků navrhovatele a ostatních pozemků v dané lokalitě. Postup pořizovatele změny ÚP je tak nekoncepční a ve vztahu k dotčeným pozemkům navrhovatele i diskriminační. Rovněž zásah do vlastnického práva navrhovatele stran vymezení soukromé zeleně (plocha ZM X) na jeho pozemcích a stanovení dalších regulativních omezení pro plochu bydlení v RD (ZM X) je nepřiměřený a nikoliv logicky zdůvodněný. Je nepřiměřené klást na nově vznikající stavby přísnější požadavky, než jak tomu je u okolní zástavby, zvláště v situaci, není-li k tomu rozumný důvod. Jelikož pořizovatelem změny ÚP nebyla provedena odborná úvaha ve smyslu vážení důležitého veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele, a to ani při vypořádání námitek navrhovatele, není nyní možné po soudu požadovat, aby takovou úvahu přezkoumal, popř. aby ji nyní nově aktivně dovozoval. V takovém případě nelze mít OOP za přezkoumatelné, přesvědčivé ani logicky zdůvodněné (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-4).
54. Požadavky na odůvodnění územních plánů (včetně vypořádání uplatněných námitek) nemohou být přehnané. Nicméně nedostatečné či absentující odůvodnění nemůže vést k tomu, že bude proces vypořádání námitek vlastníků dotčených pozemků jen formální, a že v řízení před soudem budou dodatečně dovozovány a vysvětlovány odpovědi na uplatněné námítky. Řádné vypořádání uplatněných námitek totiž slouží k tomu, aby dotčení vlastníci mohli konkrétně a účinně hájit svá práva v procesu územního plánování. Odůvodnění pak musí být přiměřené povaze věci a nástrojům územního plánování. Je také prostředkem k zajištění toho, aby v procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, jejichž potřeba vyplývá z právní úpravy, odborných hledisek nebo konkrétního sporu (srov. nálezný Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Nutno k tomu doplnit, že odůvodnění změny územního plánu musí být dostatečně určité a

dotčení vlastníci by měli mít možnost z takového odůvodnění seznat, co pořizovatele vedlo ke změně ÚP, přičemž odůvodnění nemůže být pouze formální. Pokud obec hodlala regulovat část svého území umístěním zeleně na pozemcích ve vlastnictví jiných osob než samotné obce, bylo třeba, aby takový záměr dostatečně jasně vysvětlila, a to tím spíše, pokud dotčený vlastník uplatnil proti takovému postupu jednoznačné námitky. V posuzované věci však toto nebylo ze strany obce dodrženo. Za této situace je vymezení plochy soukromé zeleně (ZM X) na dotčených pozemcích navrhovatele nepřiměřeným zásahem do jeho vlastnického práva. Nebyla prokázána naléhavost potřeby vymezení této nové plochy a ani nezbytnost tohoto kroku k zajištění ochrany obyvatelstva či přírody a krajiny. Může to svědčit o nižší intenzitě veřejného zájmu na vymezení soukromé zeleně (je-li zde vůbec možné hovořit o veřejném zájmu). V tom případě by bylo možné označit za přiměřený jen takový způsob regulace, který by zasahoval do právní sféry navrhovatele pouze nepatrně. V posuzovaném případě tomu tak není, navrhovatel v průběhu pořizování změny ÚP jasně vyjádřil nesouhlas s vymezením plochy soukromé zeleně na jeho pozemcích, neboť tato plocha koliduje se záměrem na umístění stavby.

55. Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území a v tom smyslu může představovat zásah do vlastnického práva, kdy dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Především jsou omezení v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit. Jelikož může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), musí mít zásahy do vlastnického práva zásadně výjimečnou povahu. O těchto zásazích platí podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, že: *„musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a důvodů opřených o zákonné cíle, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“* Jak vyplývá ze shora provedeného výkladu, tyto principy nebyly při pořizování změny ÚP ve vztahu k dotčeným plochám navrhovatele dodrženy.
56. Omezení v podobě územního plánu nebo změny územního plánu je schopno v obecné rovině shora uvedené podmínky splňovat. Jsou k tomu v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, to znamená, 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.“* Přípustnost zásahu do vlastnického práva i proti vůli vlastníka je u územního plánu dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Těmito zásadami musí být veškerá omezení vlastnických práv vyplývající z územního plánu,

tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný zásah (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

57. Jelikož v posuzované věci nebyly výše vyložené zásady dodrženy (viz předchozí podrobný výklad), je to zásadním důvodem pro zrušení předmětné změny územního plánu v části týkající se plochy ZM X (Zs) a dvou regulativních podmínek omezujících výstavbu v ploše ZM X (Br) - že chráněné prostory je možno u stávajících ploch dopravy a ploch výroby umísťovat až na základě hlukového vyhodnocení, a dále že stavby budou umístěny ve vzdálenosti nejméně 30 m od okraje lesa. Rozsah zrušení změny územního plánu plně odpovídá požadavku navrhovatele v podaném návrhu, jímž je soud s odkazem na § 101d odst. 1 s.ř.s. vázán.
58. Pořizovatel změny územního plánu bude muset ve světle shora vyjmenovaných zásad posoudit vhodnost zvoleného řešení v případě dotčených pozemků navrhovatele, poměřit jednotlivé veřejné a soukromé zájmy v území a posoudit nezbytnost zásahu do vlastnického práva navrhovatele při dodržení především zásady subsidiarity a minimalizace takového zásahu.
59. Při posuzování proporcionality vymezení dotčených ploch (ZM X v textové i grafické části a ZM X ve stanovení specifických podmínek pro využití) je třeba upozornit na to, že samotná změna územního plánu konkrétní stavbu rodinného domu na předmětné území neumísťuje. Územní plánování je nástrojem obecným. Jeho zásadním cílem je udržitelný rozvoj území, kterým je vyvážený vztah územních podmínek tří specifických oblastí – příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území. Takto může být v nejobecnější rovině vyjádřen záměr s předmětným územím. Pokud jde o samotné umístění rodinného domu, pak jde o záměr výrazně konkrétnější. Proto by měl mít pořizovatel změny ÚP na paměti, že prosazení tohoto záměru se již bezprostředně neděje v procesu územního plánování, nýbrž až v územním řízení, resp. stavebním řízení. Konkrétní podmínky umístění takové stavby do území a její realizaci územní plán neřeší.
60. Při posuzování kritéria proporcionality dospěl soud k závěru s ohledem na shora provedený výklad, že v napadených plochách pořizovatel změny ÚP nejen, že nepostupoval v souladu s výše uvedenými zásadami subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických práv, ale také při zvoleném řešení využití předmětných ploch dostatečně nevyhodnotil kritérium vhodnosti (zda způsob vymezení dotčených ploch umožňuje dosáhnout sledovaný cíl – zde zřejmě ochranu lesa), dále kritérium potřebnosti (zda způsob vymezení dotčených ploch a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda uvedeného cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem) a ani kritérium proporcionality v užším slova smyslu, kdy mělo být zkoumáno to, zda je následek vymezení dotčených ploch úměrný sledovanému cíli. Úvahy pořizovatele změny ÚP nad těmito kritérii ve vztahu k dotčeným plochám nebyly v opatření obecné povahy v zásadě provedeny. Krajský soud v předchozím výkladu již zmínil, že především kritérium minimalizace zásahů do vlastnického práva navrhovatele a

kritérium potřebnosti zvoleného řešení pro dotčené plochy, popř. i kritérium vhodnosti, nebyly v posuzované věci dodrženy.

61. Pokud jde o poslední námitku navrhovatele, týkající se nezbytné soudržnosti společenství obyvatel, pak i zde soud musí s odkazem na výklad shora přisvědčit oprávněnosti takové námitky. Ve smyslu § 18 odst. 1 stavebního zákona má územní plán vytvářet předpoklady mimo jiné pro soudržnost společenství obyvatel území. Nyní posuzovaná změna ÚP v dotčených plochách a přilehlém okolí však tuto soudržnost spíše narušuje. Dosud totiž bylo možné umísťovat stavby (především rodinné domy) v blízkosti lesa (souhlas k tomu uděloval příslušný orgán státní správy lesů). Nyní po změně územního plánu bude možné takové stavby umísťovat pouze kolem pozemní komunikace. Privilegován oproti ostatním sousedům je tedy ten, kdo požádal o umístění stavby ještě před účinností změny ÚP. Mezi jednotlivými vlastníky nemovitostí tak vznikají nerovnosti, které k soudržnosti obyvatel v území nevedou. Důvody tohoto přístupu nebyly obcí zcela objasněny, i když se zřejmě jedná o postup směřující k ochraně lesa. Vzhledem k dosavadnímu způsobu zástavby (spíše v blízkosti lesa) není zcela zřejmé, jak k ochraně lesa přispěje změněný přístup, a to realizovaný pouze u dvou dotčených ploch ZM X a ZM X (podobně je upravena ještě plocha ZM X), když ostatní zástavba na podobných pozemcích již stejně byla provedena poblíž lesa (v některých případech s určitým odstupem od lesa, avšak uprostřed pozemku a nikoliv u komunikace). Není tedy zcela pravdivé tvrzení odpůrce v odůvodnění změny ÚP, že změna ÚP zohlednila v dané lokalitě vzdálenost 50 m od hranice lesa u všech zastavitelných ploch. Po provedené změně ÚP totiž platí stav, že Ti vlastníci, kteří již postavili stavby v blízkosti lesa, jsou obcí respektováni, ale ostatní se musí podříditi novým omezujícím regulativům. Je třeba přisvědčit navrhovateli v tom, že takový postup nesvědčí o koncepčnosti předmětné změny ÚP a ani o užití zásady minimalizace dopadů předmětné změny ÚP do práv obyvatel obce. Přísnější regulativy byly zvoleny jen v některých plochách, např. v dotčených plochách ZM X a ZM X (ve vlastnictví navrhovatele), ačkoliv u jiných podobně situovaných ploch u lesa již nebylo přistoupeno k přísnějším omezujícím regulativům (např. plocha Z23 – TI a plocha Z20 – Vd, které mají mnohem více rušivý režim než plocha bydlení v rodinném domě). I v tomto se projevil odlišný přístup pořizovatele změny ÚP k některým pozemkům, jenž nesvědčil o koncepčnosti změny ÚP ani o nediskriminačním přístupu k regulaci vůči podobným pozemkům bez rozumného důvodu.

V. Závěr a náklady řízení

62. Soud shledal v důsledku shora uvedených vad – nezákonností Změnu č. 1A ÚP obce Řícmanice v části, jež upravuje dotčenou plochu ZM X (v textové i grafické části) a specifické regulativy pro plochu ZM X (blíže ve výroku I. tohoto rozsudku), za rozpornou se zákonem, a proto v této části vyhověl podanému návrhu a změnu ÚP zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věty první s.ř.s.).

63. Soud postupoval v souladu se zásadami proporcionality a zdrženlivosti a vzhledem k obsahu návrhových bodů, a také míře dotčení navrhovatele, rozhodl o zrušení pouze části změny ÚP, neboť to charakter napadeného aktu umožnil (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007).
64. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených plně úspěšný účastník proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel byl ve věci plně úspěšný (soud zrušil opatření obecné povahy v požadované části), a soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč, dále z odměny za právní zastoupení advokátem za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání návrhu) po 3 100 Kč (celkem 6 200 Kč) podle § 6 odst. 1, § 7 bod 5 a § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), a dále z náhrady hotových výdajů za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1 a 3 AT po 300 Kč (celkem 600 Kč). Celkem na náhradě nákladů řízení soud přiznal navrhovateli 11 800 Kč, které mu je povinen odpůrce uhradit prostřednictvím právního zástupce. K tomu byla určena přiměřená lhůta. Soud si je vědom specifčnosti OOP a jeho přezkumu, avšak v dané věci právní zástupce navrhovatele nepožadoval navýšení hodnoty úkonů právní služby, protože soud o návrhu uvažil jako o standardním podání ve správním soudnictví a hodnotu úkonů právní služby nezvyšoval.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. ledna 2023

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu