



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobkyně: **obec Podlešín,**
sídlem č. p. 43, Podlešín,
zastoupená advokátem Mgr. Michalem Smečkou,
sídlem Badeniho 291/3, Praha,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného,

takto:

- I. Výsledek řešení rozporu při pořizování návrhu územního plánu obce Podlešín zachycený v protokolu žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK, je v části, v níž se týká pozemků, na nichž byly navrženy plochy Z7 a Z8, nezákonným zásahem.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že výsledek řešení rozporu při pořizování návrhu územního plánu obce Podlešín zachycený v protokolu žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK, zruší v části, v níž se týká pozemků, na nichž byly navrženy plochy Z7 a Z8, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žaloba se ve zbývajících částech zamítá.

IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 18 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Michala Smečky, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje ve výsledku řešení rozporů zachyceném v protokolu ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK (dále jen „Protokol“). Řešený rozpor spočíval v nesouhlasu Obecního úřadu Podlešín jakožto pořizovatele územního plánu žalobkyně se stanoviskem Městského úřadu Slaný ze dne 19. 1. 2022, č. j. MUSLANY/63256/2021/OŽP (dále jen „Stanovisko“). V něm Městský úřad Slaný jakožto dotčený orgán ochrany přírody nesouhlasil s vymezením zastavitelných ploch Z7 (RI) a Z8 (SV) a s návrhem plochy OS na pozemku p. č. XA v k. ú. X (stejně jako všechny ostatní pozemky uvedené v tomto rozsudku) a požadoval, aby byla z důvodu ochrany významného krajinného prvku údolní nivy K. potoka plocha RZ na pozemku p. č. XB vymezena nejméně 8 metrů od břehové hrany potoka. K vyřešení rozporu došlo v rámci dohodovacího řízení dle § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle výsledku řešení rozporů bude pozemek p. č. XA zařazen do nezastavěného území a bude na něm vymezena funkční plocha odpovídající zajištění funkce lokálního biokoridoru, pro pozemek p. č. XB bude stanoveno přiměřené omezení využití a umísťování staveb, které bude odůvodněno ochranou údolní nivy, a pozemky, na nichž pořizovatel navrhoval zastavitelné plochy Z7 a Z8, budou ponechány v dosavadním stavu jako nezastavěné území – sady a pastviny.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně v žalobě namítala, že nesouhlas s návrhem ploch Z7 a Z8 zasahuje do jejího práva na samosprávu. Zásah do práv ve vztahu k jiným částem výsledku dohodovacího řízení v Protokolu žalobkyně nenamítala. Žalobkyně tvrdila, že obec může v územním plánu určit, jak bude území v obci využíváno. Výsledek řešení rozporů znemožňuje vydat územní plán v podobě, která byla schválena zastupitelstvem žalobkyně. Uvedla, že ze Stanoviska vyplývá generální požadavek na ochranu krajinného rázu, který je legitimní k povolení nových územních plánů počítajících s rozšířením zastavitelné plochy. Ten se však neuplatní v projednávané věci, protože se jedná o území zastavěné nepovolenými stavbami. Požadavek žalobkyně je logický. Již v minulosti získala celá plocha charakter zastavěného území, tudíž by bylo vhodné toto území vyřešit jeho zařazením do zastavěného území. Argument cennosti volné a nezastavěné krajiny je lichý, protože se zde volná krajina již delší dobu nenachází. Navrhovaný územní plán by nezměnil charakter těchto ploch, protože se na nich nachází stavby a zahrady. V ploše Z7 jsou zahrady a sady, pouze v části plochy Z8 se nachází trvalý travní porost. V zahrádkářských koloniích jsou již původní podmínky zcela změněny a jedná se o kultivovanou přírodní plochu. Její charakter se převedením do zastavěného území nezmění. Žalobkyně přisvědčila argumentu, že v současné době dochází k neustálé výstavbě nových objektů namísto zachování a opravy starých, a proto životního prostoru ubývá o to rychleji. I z tohoto důvodu má za to, že

navrhovaná úprava územního plánu je potřebná. Vlastníci chtějí stavby dále využívat, namísto toho, aby stavěli nové domy.

3. Pokud jde o ochranu krajinného rázu, žalobkyně tvrdila, že v dané lokalitě a v jejím okolí nejsou přítomny významné hodnoty krajinného rázu. Krajinný ráz je již oproti historickému stavu změněn existující zástavbou, takže k jeho změně dojít nemůže. Krajinný ráz je v § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) chráněn proti snížení a změně jeho přírodních a estetických hodnot. Navrhovanými regulativy územního plánu nemůže k takové změně dojít. Změna nebude zasahovat do krajinného rázu, zejména do přírodních hodnot, významného krajinného prvku, zvláště chráněného území či do harmonického měřítka nebo harmonických vztahů. Takové hodnoty zde již nejsou přítomny.
4. Žalobkyně dále uvedla, že stavby v plochách Z7 a Z8 vznikly před více než 30 lety se souhlasem obecního úřadu. Na daném území se nachází i jeden rodinný dům, který vznikl přestavbou z chaty. Obecní úřad domu přidělil číslo popisné. K pochybení došlo na straně vlastníků, kteří stavbu realizovali, aniž k tomu měli potřebná povolení, a stavbu užívali bez kolaudace. Vlastníkům nebyla nikdy udělena pokuta ani nařízeno odstranit stavbu. Vlastníci nemovitost udržují v dobré víře, že změnou územního plánu se jim podaří vše napravit a stavbu legalizovat. Vlastníci nemovitostí o stávající stavby svědomitě a v dobré víře pečují a sami si nepřejí další rozšiřování zastavěné lokality. Snaží se pouze o nápravu pochybení. Chtějí požádat o dodatečné povolení stavby. Stanoviskem byla tato možnost vyloučena. Žalobkyně doplnila, že územní plán nenavrhuje další rozvoj území. Směřuje pouze k zachování a legalizaci stávajících staveb. Legalizace dle názoru žalobkyně neovlivní krajinný ráz, neboť se jedná pouze o formální postup, aby mohli vlastníci požádat o dodatečné povolení. Změna ploch Z7 a Z8 nevytváří nové zastavitelné plochy oproti stávajícímu stavu. Nejedná se o rozvoj zástavby, ale o uvedení právního stavu do souladu se stavem faktickým.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že vydáním Stanoviska ani výsledkem řešení rozporů nedošlo k zásahu do práva na samosprávu. Při pořizování územního plánu se klade důraz na ochranu krajinného rázu podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dotčené orgány ochrany přírody při pořizování územního plánu regulují změny ve využívání krajiny. Smyslem je nalézt průsečík zájmů soukromých (umísťování staveb) a veřejných (ochrana krajinného rázu), aniž by byla vydávána stanoviska podle § 12 odst. 2 citovaného zákona ke každé jednotlivé stavbě.
6. Obec má právo na rozhodování o uspořádání krajiny, do jisté míry i o krajinném rázu obce. Obec může nezávisle na orgánech státní správy navrhnout konkrétní řešení a uspořádání funkčních ploch. Může rovněž rozhodovat o rozsahu zastavitelného území. Obec je nicméně vázána § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož obec pečuje o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem. Obec musí současně postupovat v souladu s § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který stanoví, že územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační

hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického rázu dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavěných pozemků. Obce by proto měly spíše bránit nekoncepčnímu umísťování staveb do volné krajiny. Snaha o legalizaci nepovolených staveb, které byly po řadu let budovány na nezastavitelných pozemcích, je naopak s touto zásadou v rozporu. Územní plán jako koncepční rozvojový nástroj neslouží k legalizaci staveb.

7. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že v lokalitě a jejím okolí nejsou přítomny významné hodnoty krajinného rázu, neboť je již oproti historickému stavu změněn existující zástavbou, a proto k další změně nemůže dojít. Neztotožnil se ani s tvrzením, že změna nebude zasahovat do krajinného rázu s ohledem na významné krajinné prvky či zvláště chráněná území. Konstatoval, že takové závěry neplynou ze Stanoviska ani z výsledku dohodovacího řízení. Ve Stanovisku je zdůrazněna potřeba ochrany nezastavěné krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině. Tyto hodnoty, byť již částečně setřené, v dotčeném krajinném prostoru přítomny jsou, přičemž nelegální stavby v plochách Z7 a Z8 se na jejich narušení podílí. Žalovaný v Protokolu uvedl, že v místě, kde došlo v minulosti k narušení krajinného rázu, nelze automaticky rezignovat na ochranu jeho zbytkových hodnot. Hlavním důvodem pro potvrzení Stanoviska bylo, že územní plán nad rámec pouhé legalizace nepovolených staveb umožňuje v plochách Z7 a Z8 další výstavbu.
8. Žalovaný dále uvedl, že v souladu se zásadou proporcionality by bylo možné diskutovat nad způsobem vypořádání zájmů žalobkyně na územním rozvoji a veřejném zájmu na ochraně krajinného rázu. Dle orgánu ochrany přírody a krajiny žalovaného není třeba rozpory vyhrocovat tím, že bude znemožněno legalizovat některé stavby, potažmo trvat na jejich odstranění. Žalovaný však musel při řešení rozporu vycházet pouze z návrhu žalobkyně na vymezení zastavitelného území. Jiný návrh, který by zastavitelné území omezil pouze na nejnutnější rozsah staveb, žalobkyně nepředložila. Dotčené orgány uplatňují v procesu pořizování územního plánu stanoviska k předloženému řešení a nemohou „projektovat“ řešení jiná. Tím by došlo k nezákonnému zásahu do práva na samosprávu, neboť možnost předkládat návrhy má pouze obec.

Replika žalobkyně

9. Žalobkyně v replice na vyjádření žalovaného uvedla, že návrh územního plánu je třeba chápat v širším kontextu. Zájem obce je mimo jiné náprava stavu, který byt je stavem protiprávním, trvá již desítky let a dotčení vlastníci nemovitostí disponují povoleními na přípojky sítí apod. Pokud dosud nedošlo k odstranění těchto staveb, je na místě dotčeným vlastníkům pomoci tak, aby bylo možné situaci narovnat. V těchto případech je třeba zvažovat proporcionality jednotlivých zákonem chráněných hodnot. Stavby jsou v lokalitě Z7 a Z8 umístěny desítky let. Dle názoru žalobkyně nejsou způsobilé zasáhnout do krajinného rázu, a proto nemůže být narušena ani ochrana nezastavěné krajiny a vztahů v krajině, které se poslední desítky let formovaly již vzhledem k umístěným stavbám. Nadto stavební zákon v 90. letech obsahoval fikci souhlasu, která byla založena na předpokladu, že pokud stavební úřad nedoručí žadateli souhlas nebo zákaz zřídit stavbu do 40 dnů od doručení ohlášení, vzniklo žadateli oprávnění předmětnou stavbu zřídit.

10. Žalobkyně tvrdila, že územní plán cílí pouze na nápravu závadového stavu. Žalobkyně nemá zájem o další rozšiřování zástavby v dotčené lokalitě ani to nebylo jejím záměrem. Dotčené pozemky byly do návrhu územního plánu zapracovány v nezbytně nutné míře, ale zároveň tak, aby byl dodržen princip v celém území shodný, tzn. u stavby pro rodinou rekreaci je do ploch RI zařazen celý stavební pozemek, resp. pozemek, na kterém je stavba umístěna, a do ploch Z8 jsou zařazeny části pozemků tak, aby odpovídaly stavbě hlavní a stavbám doplňkovým. Územní plán pouze respektuje stav v území. Návrh koncepce řešení krajiny navrhla autorizovaná osoba. V rámci prací na územním plánu posoudila i vliv těchto ploch na krajinný ráz. Vzhledem k tomu, že nenavrhla další opatření, předpokládala, že realizací návrhu územního plánu nedojde k poškození krajinného rázu. Veškeré hodnotné krajinné segmenty jsou zařazeny do prvků ÚSES. Zvláště chráněná je Podlešínská jehla, která je registrovaným významným krajinným prvkem. Ta nebude návrhem ploch Z8 a Z7 ovlivněna.
11. V případě, že ke změně územního plánu nedojde, nebude možné stavby dodatečně legalizovat a bude nutné nařídit jejich odstranění. Žalobkyně poukazuje na to, že v daném území je takřka 30 let pokojný stav. Odstranění staveb považuje za neproporcionální řešení ve vztahu k tvrzeným hodnotám nezastavěnosti krajiny. Formální aspekty ochrany krajinného rázu by měly ustoupit z hlediska principu proporcionality požadavkům materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti. Za stávajících podmínek využití mohou dotčení vlastníci objektů dodatečně legalizovat maximálně zahradní domek. Budou nuceni odstranit nejen stavby, ale i oplocení, které je povoleno pouze u hospodářských sadů. Stávající podmínky využití území nedovolují povolit rekreační objekty, rodinný dům, bazén nebo garáž, neboť by to bylo v rozporu se stavebním zákonem.

Ústní jednání a dokazování před soudem

12. Při jednání konaném dne 30. 3. 2023 účastníci setrvali na svých stanoviscích.
13. Žalobkyně poukázala zejména na nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19. Zdůraznila, že na územní plán je třeba nahlížet jako na společenskou dohodu občanů obce. Zásah veřejné moci do práva obec rozhodovat o charakteru svého území, jeho členění a krajinném rázu, musí splňovat test proporcionality. Připouští, že územní plán není nástrojem legalizace „černých staveb“. Je však třeba zohlednit, že stavby se v místě nachází již 36 let a nedojde-li ke změně územního plánu, bude třeba je odstranit. Zdůrazňuje, že území je stabilizované a stavby ho nemohou narušit. Z vyjádření žalovaného dle žalobkyně plyne, že nevádí stávající stavby, ale další potenciální rozvoj. Žalobkyně má za to, že nemohla navrhnout jiné řešení, neboť územní plán musí být koncepčně stejný a nelze pro určitá místa stanovit například odlišné koeficienty zastavěnosti. Předpokládá, že žalovaný by pak územní plán neakceptoval pro jeho nejednotnost. V textové části návrhu územního plánu je navíc jednoznačně vymezeno, že jde jen o legalizaci staveb a nepočítá se s novou výstavbou, přičemž závazná je i výroková textová část. Žalobkyně tedy učinila opatření, aby se území dále nerozvíjelo. Pokud by žalovaný uvedl, jak návrh upravit, byla by schopna precizovat výrokovou část. Trvá však na tom, že v daném případě představuje nemožnost legalizace stávajících staveb zásah do samosprávy. Pokud jde o ochranu krajiny, zdůraznila, že se v místě nachází bývalý vojenský areál a skládka a není zde žádný významný krajinný prvek, který by musel být chráněn. Věcné argumenty z hlediska ochrany přírody a krajiny nebyly předestřeny.

Žalobkyně upřesnila, že nepožaduje, aby soud výsledek řešení rozporů zrušil. Žádá, aby soud uložil žalovanému obnovit stav před nezákonným zásahem. Žalovaný může výsledek řešení rozporů zrušit, a pokud mu to bude uloženo, bude povinen tak učinit. Žalobkyně se chce vrátit do stavu dohodovacího řízení. Nebrání se úpravě návrhu, stávající stanovisko však bylo toliko zamítavé. Výsledek řešení rozporů postrádá precizní odůvodnění. Jde pouze o povšechná obecná stanoviska, která nereflektují konkrétní stav v území. I z tohoto důvodu není nyní schopna navrhnout jiné řešení. Žalobkyně namítá, že stanoviska jsou založena na tom, že by se nemělo stavět ve volné krajině. Prvky, pro které je to nebezpečné pro krajinu (zhtutnění, podzemní vody či riziko záplav) zde však nejsou, neboť jde o stabilizované území. Upozornila, že doplňkové stavby jsou připuštěny i v ploše zahrad.

14. Žalovaný zdůraznil, že se jedná o černé stavby a územní plán není prostředkem legalizace staveb, které nebyly povoleny. Při stávajícím návrhu nemůže žalobkyně zajistit, aby nebyly na plochách Z7 a Z8 v budoucnu realizovány nové stavby, neboť to je v rozporu s navrženými regulativy. Ty umožňují například umisťovat další stavby u rodinných domů (skleník, včelín, bazén apod.). Dohodovací řízení bylo dle žalovaného provedeno v souladu se zákonem a nebylo závažným způsobem zasaženo do práva žalobkyně na samosprávu. Obec nemá při tvorbě územního plánu absolutní pravomoc. Do procesu vstupují i dotčené orgány, které mají ze zákona možnost regulovat limity území na základě zvláštních předpisů, k jejichž ochraně jsou pověřeny. Důvodů, pro které nebyl dán souhlas s navrhovanou změnou, bylo více. Ve věci bylo vydáno opakované negativní stanovisko Městského úřadu Slaný jakožto orgánu ochrany přírody a krajiny a nadřízený dotčený orgán ochrany přírody a krajiny se s ním ztotožnil. Stavby rodinných domů a rekreačních objektů mohou představovat zásah do krajinného rázu a přirozeného prostředí pro živočichy a rostliny. Stavby byly v místě realizovány bez právního titulu. Zástavba vznikla mozaikově ve volné krajině bez návaznosti na zastavěné a zastavitelné území. Je zde obava, aby zastavitelné území nebylo protahováno až k nezákonné zástavbě. Přístup žalobkyně může být precedentem pro další obce. Podle § 18 a 19 stavebního zákona má být nová zástavba povolávána jen v území navazujícím na zastavěné území a přednostně mají být využívány stávající zastavěné a zastavitelné plochy, což se v daném případě nestalo. Územní plán z roku 2006 vymezuje tyto plochy jako nezastavitelné území, které je významně chráněno. Nelegální stavby nespádají do rámce staveb, které v něm lze dle § 18 odst. 5 stavebního zákona umisťovat. Proporcionalita byla zvážena a dohodovací řízení se správně přiklonilo ke stanoviskům dotčených orgánů. V tomto případě nejde o historické stavby, které by již z hlediska historie do území patřily.

Skutková zjištění vycházející ze spisové dokumentace a provedeného dokazování

15. Z návrhu zadání územního plánu z listopadu 2018 vyplývá, že zastupitelstvo žalobkyně schválilo dne 15. 3. 2018 požadavky veřejnosti na prověření pozemků p. č. XC a XD a současně zastavěných částí pozemků p. č. XE a XF pro zastavěné území pro bydlení a pozemků p. č. XG, XH a XCH pro zastavěné území pro rekreaci.
16. Městský úřad Slaný, odbor životního prostředí, v souborném sdělení ze dne 12. 12. 2018 vyjádřil z hlediska zákona o ochraně přírody nesouhlas s výše uvedenými požadavky s odůvodněním, že se jedná o pozemky využitelné dle současného územního plánu jako sady a pastviny, dle katastru nemovitostí jde o zemědělský půdní fond. Pozemky nejsou součástí zastavěné části obce a výstavbou na nich by došlo k nevhodnému rozšiřování

zástavby do volné krajiny a tím poškození krajinného rázu dle § 12 zákona o ochraně přírody.

17. Zastupitelstvo obce schválilo dne 27. 5. 2019 upravený návrh zadání územního plánu. V něm na základě vyhodnocení požadavku dotčeného orgánu pořizovatelem setrvalo na požadavku návrhem územního plánu prověřit výše uvedené pozemky dle stávajícího využití.
18. Obecní úřad Podlešín jakožto pořizovatel zpracoval návrh územního plánu pro společné jednání. Navrhl, aby území, které se rozprostírá na pozemcích p. č. XG, XH, XCH, XN, XD, XC, na východní části pozemku p. č. XF a na západní části pozemku p. č. XE, bylo zařazeno mezi zastavitelné plochy. Pozemky p. č. XG, XH, XCH a XN navrhl zařadit do plochy Z7 s funkčním způsobem využití RI – rekreace individuální a zbylé pozemky a jejich části do plochy Z8 s funkčním způsobem využití SV – smíšené obytné venkovské.
19. Hlavním způsobem využití plochy SV – smíšené obytné venkovské jsou rodinné domy. Mezi přípustné způsoby využití patří stávající způsob využití; základní občanská vybavenost; stavby bezprostředně související s bydlením, např. altány, garáže, bazény, pergoly, terasy, skleníky apod.; zahrady s funkcí okrasnou, rekreační a užitkovou; zahrady s chovatelským a pěstitelským zázemím; zemědělská výroba nenarušující bydlení nad obvyklou úroveň na venkově; stavby pro rodinnou rekreaci; veřejná prostranství včetně nezbytné dopravní a technické infrastruktury, pěších a cyklistických cest, parkově upravené veřejné zeleně, dětských hřišť apod.; nezbytná dopravní a technická infrastruktura; vodní plochy a toky. Podmínečně přípustné je využití pro stavby pro výrobní a nevýrobní služby a občanskou vybavenost za podmínky, že svým provozováním a technickým zázemím nenaruší užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu okolního prostředí a svým charakterem a kapacitou významně nezvyšují dopravní zátěž v území; maloobchodní zařízení integrovaná do obytných staveb i samostatná za podmínky, že zásobování a parkování vozidel výrazně nenaruší kvalitu okolního prostředí; administrativní zařízení za podmínky, že svým provozováním významně nezvyšují dopravní zátěž v území a potřeby parkování budou řešeny odpovídajícím způsobem mimo profil vozovky. Nepřípustné jsou objekty a činnosti neslučitelné s hlavním využitím. V rámci podmínek prostorového uspořádání je stanovena maximální výška staveb 2 nadzemní podlaží a obytné podkroví; novostavby a změny staveb před dokončením budou respektovat dochovanou urbanistickou a architektonickou strukturu, zejména výškovou hladinu a objemovou strukturu okolní zástavby; úpravy stávajících staveb budou respektovat výškovou hladinu a objemovou strukturu okolní zástavby.
20. Navržený hlavní způsob využití plochy RI – individuální rekreace jsou stavby pro rodinnou rekreaci. Přípustný je stávající způsob využití; užitkové zahrady s chovatelským a pěstitelským zázemím pro samozásobování; sídelní zeleň; plochy veřejných prostranství; plochy dopravní infrastruktury; plochy technické infrastruktury; vodní plochy a toky. Nepřípustné jsou objekty a činnosti neslučitelné s hlavním využitím. Podmínky prostorového uspořádání jsou stanoveny shodně jako pro plochy SV s tím, že stavby budou umístovány tak, aby byl respektován krajinný ráz a aby nedocházelo k vytváření nových stavebních dominant.
21. Pro uvedené plochy nebyla stanovena minimální velikosti stavebního pozemku či maximální míra zastavěnosti.

22. Ve vztahu k plochám Z7 (o rozloze 0,19 ha) a Z8 (o rozloze 0,46 ha) bylo uvedeno, že jsou navrženy za účelem kolaudace již existujících staveb a jejich zápisu do katastru.
23. V plochách zeleně – zahrady a sady (ZZ) byl navržen hlavní způsob využití zahrady a sady, jako přípustný mimo jiné stávající způsob využití či vybavení zahrad (např. skleníky, včelíny, zahradní domky). Jako podmíněně přípustné využití bylo navrženo oplocení za podmínky, že nedojde k narušení prostupnosti krajiny, zamezení přístupu k sousedním pozemkům a nebude vytvářet nevhodnou pohledovou dominantu v krajině. Dále byly navrženy plochy AL s hlavním využitím louky a pastviny.
24. Městský úřad Slaný ve Stanovisku uvedl, že nesouhlasí s návrhem, aby plochy Z7 (RI) a Z8 (SV) byly zastavitelným územím. Podle dosavadního územního plánu se jedná o pozemky využitelné jako sady a pastviny a dle údajů plynoucích z katastru nemovitostí se jedná o ZPF. Pozemky nejsou součástí zastavěné části obce a výstavbou, resp. legalizací stávajících nepovolených staveb by došlo k nevhodnému rozšiřování zástavby rodinných domů a rekreačních objektů do volné krajiny a tím poškození krajinného rázu a krajiny. Pozitivní hodnoty krajiny tkví také v tzv. volné krajině, tedy krajině bez souvislého zastavění, se zapojením drobných sídel do přírodního prostředí. Volná, nezastavěná krajina je hodnotou důležitou nejen pro současnost, ale je nutné ji zachovat i pro budoucnost. Je proto nutné na záměry výstavby v plochách odtržených od existující (legální) zástavby, které nemají důvod v obhospodařování krajiny, pohlížet velmi přísně, aby se v budoucnu nestalo, že zmizí volná krajina a všude budou rozesety stavby bez logického vztahu k okolní zástavbě. Volná krajina slouží volně žijícím živočichům a rostlinám, kteří jsou chráněni podle § 5 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tohoto životního prostoru s růstem zastavěných lokalit ubývá. Jelikož v současné době dochází k neustálé výstavbě nových objektů namísto zachovávání a opravy starých, životního prostoru ubývá o to rychleji. Ve vazbě na výstavbu a neúměrné zhutňování a zpevňování krajiny dochází ke snížené nebo žádné retenci vody v krajině a následně ke zvýšeným průtokům v korytech potoků a řek, což vede k záplavám po silnějších deštích. Z těchto důvodů je nutné výstavbu ve volné krajině omezovat a regulovat.
25. Pořizovatel požádal o přehodnocení Stanoviska. Konstatoval, že plochy Z7 a Z8 jsou navrhovaným způsobem využívány desítky let. Poukázal na v minulosti vydaná sdělení, povolení a kolaudace, které jsou dle jeho názoru v souladu s charakterem a využíváním ploch. Dlouhodobé užívání pozemku p. č. XG.
26. dokládají kolaudační rozhodnutí na vodovodní přípojku z roku 2000, přidělení evidenčního čísla a skutečnost, že pozemek byl od roku 1991 oplocen. V roce 2006 bylo vydáno stavební povolení na vodovodní přípojku pro pozemek p. č. XCH a chatce na tomto pozemku bylo v roce 2007 přiděleno číslo evidenční. Ze stavebního povolení Městského úřadu Slaný z roku 1997 k plynofikaci RD čp. 96 dovozuje, že plocha Z8 byla užívána tak, jak je navrhováno v územním plánu. Domek tam stojí již 36 let. Žalobkyně dále uvedla, že odbor životního prostředí žalovaného jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu s navrženým využitím ploch Z7 a Z8 souhlasil. Doplnila, že plochy se nachází na úpatí svahu, který navazuje na pozemní komunikaci, resp. na K. potok na mírně exponovaných pozemcích. Neuplatňují se v dálkových pohledech, kde negativní stavební dominantu vytváří fotovoltaická elektrárna a zbytky vojenského areálu. I z tohoto důvodu se zde nachází kulturní krajina s trvale poškozeným krajinným rázem. Nejedná se o segmenty krajiny přírodě blízké. Územní plán nenavrhuje další rozvoj staveb, pouze legalizuje stávající stav v území. Neovlivní krajinný ráz, neboť plochy přirozeně navazují

na pozemní komunikaci XJ a kopírují způsob zástavby ve 200 m vzdálené Z. a P. K žádosti o přehodnocení žalobkyně předložila stavební povolení Městského úřadu Slaný ze dne 5. 6. 1997, č. j. výst. 982/97, oznámení ze dne 15. 8. 1998, sdělení Obecního úřadu Podlešín ze dne 19. 8. 1998, č. j. 35/98, kolaudační rozhodnutí Městského úřadu Slaný ze dne 23. 10. 2000, č. j. výst. 1990/2000, stavební povolení Městského úřadu Slaný ze dne 20. 11. 2006, č. j. 4221/06/SÚ, sdělení žalobkyně ze dne 4. 7. 2007, č. j. 97/2007, a ze dne 21. 9. 2007, č. j. 130/07, výzvu Městského úřadu Slaný ze dne 22. 10. 2014, č. j. MUSLANY/50259/2014/SÚ, protokol Městského úřadu Slaný ze dne 18. 11. 2014, č. j. MUSLANY/53657/2014/SÚ, návrh na změnu územního plánu ze dne 15. 12. 2014, přípis Městského úřadu Slaný ze dne 30. 12. 2014, č. j. MUSLANY/60071/2014/SÚ, a žádost o odkoupení části pozemku ze dne 11. 5. 2015.

27. Ze stavebního povolení ze dne 5. 6. 1997, č. j. výst. 982/97, vyplývá, že Městský úřad Slaný vydal stavební povolení na stavbu „Plynofikace RD čp. X v P.“ na pozemku p. č. XC. Stavba je popsána takto: HUP a plynoměr jsou umístěny v kiosku na hranici pozemku. Odtud pokračuje plynovod v zemi a je přiveden prostupem do RD. V domě je proveden stropem páteří rozvod a jsou napojeny plynové spotřebiče v úrovni 1. NP. Plynovod je uložen ve výkopu na pískové lože s obsypem šterkopískem a zpětným záhozem vytěženou zeminou s hutněním po vrstvách.
28. Z oznámení ze dne 15. 8. 1998 vyplývá, že Obecnímu úřadu Podlešín bylo oznámeno zahájení rekonstrukce rodinného domu čp. 96 včetně výměny vadného podkroví a střechy.
29. Ze sdělení Obecního úřadu Podlešín ze dne 19. 8. 1998, č. j. 35/98, plyne, že obecní úřad neměl proti opravám a rekonstrukci rodinného domu čp. 96 připomínky ani doplňující návrhy. Upozornil, že pokud by byl podstatněji měněn vzhled a půdorys stavby, podléhaly by změny rozhodnutí stavebního úřadu.
30. Z kolaudačního rozhodnutí ze dne 23. 10. 2000, č. j. výst. 1990/2000, vyplývá, že Městský úřad Slaný povolil užívání stavby „Vodovodní přípojka pro poz. parc. č. XG v P.“ na pozemku p. č. XG, XK, XL a XM.
31. Ze stavebního povolení ze dne 20. 11. 2006, č. j. 4221/06/SÚ, vyplývá, že Městský úřad Slaný ve sloučeném územním a stavebním řízení povolil stavbu „Vodovodní přípojka pro parc. č. XCH v obci P.“ na pozemcích p. č. XK, XN a XCH.
32. Ze sdělení žalobkyně ze dne 4. 7. 2007, č. j. 97/2007, plyne, že zahrádce s prozatímní chatkou nacházející se na pozemku p. č. XG bylo Obecním úřadem Podlešín přiděleno evidenční číslo 2 E. Ze sdělení žalobkyně ze dne 21. 9. 2007, č. j. 130/07, vyplývá, že zahrádce s prozatímní chatkou na pozemku p. č. XCH bylo přiděleno evidenční číslo 3 E.
33. Z výzvy Městského úřadu Slaný ze dne 22. 10. 2014, č. j. MUSLANY/50259/2014/SÚ, plyne, že stavební úřad vyzval k účasti na kontrolní prohlídce, která bude provedena ve věci stavby na pozemku p. č. XE, XC a XF. Stavební úřad bude zjišťovat zejména provedení staveb na těchto pozemcích.
34. Z protokolu Městského úřadu Slaný ze dne 18. 11. 2014, č. j. MUSLANY/53657/2014/SÚ, plyne, že dne 18. 11. 2014 proběhlo ústní jednání spojené s ohledáním na místě ve věci stavby na pozemku p. č. XE, XC a XF. Podle protokolu je stavba rodinného domu čp. X postavena před cca 16 lety (1998), vedlejší stavby před cca 13 lety (2001) – stáj. Garáž je stará 11 let (2003). Vlastník stavby se zavázal prověřit existenci dokladů k jednotlivým

stavbám s tím, že vyvolá jednání o změně územního plánu. V protokolu je uvedeno, že dne 4. 11. 1986 stál na pozemku domek.

35. Z návrhu na změnu územního plánu ze dne 15. 12. 2014 vyplývá, že J. D. a H. D. požádali, aby pozemky p. č. XC, XE a XF byly v novém územním plánu určeny k trvalému bydlení.
36. Z přípisu Městského úřadu Slaný ze dne 30. 12. 2014, č. j. MUSLANY/60071/2014/SÚ, vyplývá, že městský úřad předložil návrh na pořízení změny územního plánu Zastupitelstvu obce Podlešín. Doporučil zařadit návrh J. D. do změny územního plánu žalobkyně. Konstatoval, že současný územní plán zařadil pozemky p. č. XE, XC a XF do nezastavitelného území, ačkoli se na nich nacházela obcí evidovaná stavba pro bydlení RD čp. X a doplňkové stavby. Pozemky byly oploceny a užívány pro zahrádkářství a bydlení již v minulosti. K rekonstrukci tehdejšího domku čp. 96 vydala obec souhlas dne 19. 8. 1998. Oplocení bylo odsouhlaseno 4. 12. 2006. Při kontrolní prohlídce dne 18. 11. 2014 byl zjištěn rozpor mezi stavem věci a územním plánem. Pozemky sice nenavazují na zastavěné území obce, ale nejedná se o nové rozšiřování zástavby do volné krajiny, protože území je již oploceno, zastavěno a mnoho let využíváno k bydlení. Změna územního plánu by měla řešit pouze změnu funkčního využití z nezastavitelného na zastavěné s přiřazením odpovídající funkce bydlení, a to u pozemků, p. č. XE a XF, které jsou zastavěny pouze okrajově, pouze v nezbytném rozsahu zajišťujícím užívání stávajících staveb.
37. Z žádosti o odkoupení části pozemku ze dne 11. 5. 2015, vyplývá, že paní H. K. požádala Obecní úřad žalobkyně o odkoupení části (cca 45 m²) pozemku p. č. XI ve vlastnictví žalobkyně. Uvedla, že má tuto část oplocenou od roku 1991 a při rekonstrukci chaty a zaměření geodety v roce 2014 zjistila, že tuto část nevlastní.
38. Městský úřad Slaný přípisem ze dne 29. 6. 2022, č. j. MUSLANY/30242/2022/OŽP, vyrozuměl pořizovatele, že trvá na svém Stanovisku.
39. Pořizovatel územního plánu dne 19. 7. 2022 požádal žalovaného o řešení rozporu s Městským úřadem Slaný.
40. Za účelem řešení rozporu provedl žalovaný dohodovací řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu. Žalovaný v Protokolu uvedl, že jeho Odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „OŽP“) navrhl ponechat zastavitelné plochy Z7 a Z8 v dosavadním stavu, tedy jako nezastavěné území – sady a pastviny. Konstatoval, že Městský úřad Slaný ve Stanovisku nesouhlasil s návrhem lokalit Z7 a Z8, neboť výstavbou, resp. legalizací nepovolených staveb by došlo k nevhodnému rozšiřování výstavby do volné krajiny a k narušení krajinného rázu. K charakteristikám krajinného územního rázu patří ve smyslu § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny i nezastavěnost, potažmo soustředění zástavby do stávajících sídel. Vytváření nových enkláv narušuje harmonické měřítko a vztahy v krajině. V lokalitách Z7 a Z8 je v současnosti několik budov, které nejsou zapsány v katastru nemovitostí. Vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8 umožní stavby legalizovat a umístit zde další stavby. Tím se narušení krajinného rázu prohloubí. OŽP se se Stanoviskem Městského úřadu Slaný ztotožnil a navrhl ponechat pozemky v dosavadním stavu. Nesouhlasil s argumentací pořizovatele, že k negativnímu ovlivnění krajinného rázu nedojde, neboť ten již je poškozen umístěním fotovoltaické elektrárny a bývalým vojenským areálem. Takový závěr by znamenal, že v místě, kde došlo k narušení krajinného rázu, lze bez dalšího rezignovat na ochranu jeho zbytkových hodnot. To by bylo v rozporu s § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že cílem je mimo

jiné přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Ochranou přírody a krajiny se podle § 2 odst. 1 téhož zákona rozumí i péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Ochrana přírodních a kulturních hodnot je zakotvena v § 18 odst. 4 stavebního zákona. OŽP se neztotožnilo ani s názorem, že územní plán pouze legalizuje stávající stavby a nenavrhuje další rozvoj dotčených ploch. Vymezení zastavitelného území pro individuální rekreaci a smíšené obytné plochy ve spojení s dalšími regulativy jednoznačně umožňuje nejen legalizaci stávajících staveb, ale i umístění dalších budov. Sdělení, povolení a kolaudace vydaná v minulosti, na které poukázal pořizovatel, nesvědčí ve prospěch legalizace staveb, které tam stojí desítky let. Tato opatření pouze reflektují daný stav a pro řešení sporé otázky jsou irelevantní. Postup pořizovatele je vnitřně rozporný, neboť v případě jednoho pozemku argumentuje pro zařazení do zastavěného území údaji plynoucími z katastru nemovitostí a pomíjí dlouhodobý stav, zatímco v případě jiných pozemků akcentuje skutečný (nelegální) stav a nerespektuje stav právní. Odbor územního plánování žalovaného souhlasil s názorem OŽP a doplnil, že navržené řešení považuje za souladné se stavebním zákonem a úkoly územního plánování. Závěrem řešení rozporu bylo ponechat plochy Z7 a Z8 v dosavadním stavu, tedy jako nezastavěné území – sady a pastviny.

41. Soud při jednání provedl jako důkaz žalobkyní předložené kolaudační rozhodnutí Městského úřadu Slaný ze dne 20. 4. 2004, č. j. 20/04/04-S.K., ze kterého plyne, že bylo povoleno užívání stavby plynofikace domu čp. X pozemku p. č. XE a XC. Soud rovněž provedl důkaz odpovědi Ministerstva pro místní rozvoj na žádost žalobkyně o metodickou pomoc ze dne 24. 10. 2022, v níž ministerstvo konstatovalo, že výsledkem postupu dle § 133 odst. 2 správního řádu je stanovisko podle § 154 a násl. správního řádu a § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jehož obsah je pro pořizovatele závazný, přičemž žalovaný může postupovat dle § 156 správního řádu. Poukázalo na judikaturu, podle níž se může obec domáhat ochrany před nezákonným zásahem.
42. Dále soud z informací o pozemcích v katastru nemovitostí zjistil, že pozemky p. č. XG, XH, XCH a XC jsou v katastru nemovitostí evidovány jako zahrada, pozemky p. č. XF, XN a XD jako ovocný sad a pozemek p. č. XE jako trvalý trvaný porost. Soud též provedl důkaz náhledem na katastrální mapu a náhledem na danou lokalitu na portálu www.mapy.cz (letecké mapy a náhled prostřednictvím funkce Panorama).
43. Z hlavního výkresu územního plánu obce Podlešín z roku 2006 vyplývá, že plochy označené v návrhu územního plánu Z7 a Z8 se nacházely mimo vymezené hranice zastavěného a zastavitelného území obce, s využitím zahrady a sady.

Splnění procesních podmínek, přípustnost a rozsah soudního přezkumu

44. Soud se nejprve zabýval tím, zda je žaloba přípustná. Shledal, že jsou splněny všechny procesní podmínky k jejímu projednání.
45. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

46. Územní plán je vydáván obcí, která v něm stanoví, jak se chce do budoucna rozvíjet. Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19). Územní plán pořizuje obecní úřad v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona]. Schválení zadání územního plánu a jeho vydání je však v samostatné působnosti zastupitelstva obce (§ 47 odst. 5 a § 54 odst. 2 stavebního zákona). Pořizovatel postupuje při hodnocení výsledků projednání ve spolupráci s určeným zastupitelem. Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako územní společenství občanů [srov. též náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví, v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Stanovení funkčního využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce (viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).
47. Při pořizování územního plánu se prolínají soukromé zájmy obce a jejich obyvatel a veřejné zájmy, na které dohlíží orgány státní správy. Úkolem státní správy je zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území, včetně ochrany na úseku ochrany přírody a krajiny. Dotčené orgány proto vydávají stanoviska, ve kterých dohlíží na soulad pořizovaného územního plánu s veřejnými zájmy [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. V případě, že dotčený orgán vydá stanovisko, kterým znemožňuje obci vydat územní plán v podobě odpovídající jejím představám o využití území, zasahuje tím do práva obce na samosprávu. Pokud je stanovisko obce reprezentované pořizovatelem územního plánu na konkrétním řešení územního plánu v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu, vzniká rozpor, který je třeba vyřešit v tzv. dohodovacím řízení podle § 4 odst. 8 stavebního zákona, resp. § 136 odst. 6 správního řádu. Pokud výsledek dohodovacího řízení znemožňuje obci vydat územní plán v podobě, jež odpovídá její představě o využití jejího území, dotýká se práva obce na samosprávu. Zda se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, je třeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch tohoto ústavně zaručeného práva (viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).
48. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 As 223/2018-55, uvedl, že aktem, jenž se projevuje „navenek“ jako výsledek řešení rozporu (§ 4 odst. 8 stavebního zákona, § 136 odst. 6 správního řádu), je dohoda o řešení rozporů. Stanoviska orgánů, jež byla v rozporu a jejichž rozpor vyvolal potřebu jej řešit, jsou vyřešením rozporu konzumována a na jejich místo nastupuje produkt procedury řešení rozporu. Tím je v posuzovaném případě výsledek řešení rozporů zachycený v protokolu ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK, který je způsobilým předmětem soudního přezkumu na základě zásahové žaloby žalobkyně. Jak konstatoval NSS ve výše uvedeném rozsudku, kombinace procedury řešení rozporu, jak je upravena ve stavebním zákoně a správním řádu, a soudní ochrany proti „produktu řešení rozporu“ cestou zásahové žaloby dává obci

z věcného hlediska dostačující a z hlediska zasazení do procedury přípravy územního plánu včasný nástroj k ochraně jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu. Takto na věc nahlížel NSS i ve svých dřívějších rozhodnutích (srov. rozsudky ze dne 17. 5. 2017, č. j. 6 As 257/2016-55, či ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26).

49. Lze tedy konstatovat, že žalobkyně se může domáhat ochrany před výsledkem řešení rozporů v procesu pořizování územního plánu prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.
50. Podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. I v případě jednorázového zásahu s trvajícím účinkem je dána dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 351/2018-22, a ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 As 83/2019-35, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2021, č. j. 3 A 121/2017-75). Protokol zachycující výsledek řešení rozporů byl žalobkyni doručen dne 19. 9. 2022. Jelikož podala žalobu dne 11. 11. 2022, žaloba byla podána včas. Žaloba je přípustná též z hlediska § 85 s. ř. s., neboť právní řád žalobkyni neposkytuje jiné prostředky ochrany.
51. Soud shrnuje, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.

Posouzení věci soudem

52. Podle čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy České republiky jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.
53. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.
54. Podle § 2 odst. 2 obecního zřízení obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.
55. Podle § 7 odst. 1 obecního zřízení obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.
56. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona cílem územního plánování je 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 a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.
57. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.

58. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.
59. Podle § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
60. Podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.
61. Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.
62. Podle § 4 odst. 8 stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu.
63. Podle § 136 odst. 6 správního řádu při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.
64. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „[j]de o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů

daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

65. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Ochranou přírody a krajiny se rozumí péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny (§ 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ochrana přírody a krajiny se zajišťuje zejména spoluúčastí orgánů ochrany přírody v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny, či ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace [§ 2 odst. 2 písm. g) a k) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu uplatňují stanoviska k územním plánům z hlediska své přenesené působnosti a dále z hlediska přenesené působnosti obecních úřadů a pověřených obecních úřadů [§ 77 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně přírody a krajiny].
66. Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného Ústavou České republiky (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19). Obec v rámci výkonu svého ústavně garantovaného práva na samosprávu stanoví, jak má být novým územním plánem regulováno její území. To ovšem neznamená, že obce mají neomezený prostor pro uvážení, jaké řešení na svém území zvolí. Při pořizování územního plánu se prolínají zájmy obce a jejích obyvatel a veřejné zájmy. Obce se proto musí pohybovat v rámci shora vymezených mantinelů. Na dodržování těchto mantinelů dohlíží především dotčené orgány státní správy, které dohlíží na soulad pořizovaného územního plánu s veřejnými zájmy. Úkolem státní správy je zejména zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území, včetně ochrany na úseku ochrany přírody a krajiny (srov. § 4 odst. 2 stavebního zákona). Výsledek řešení rozporů, který znemožňuje v územním plánu stanovit způsob využití území dle představ obce, zasahuje do práva obce na samosprávu.
67. Zásah státu do samosprávy obce podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02, a ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Nezbytnost ochrany zákona je třeba posuzovat optikou kritéria potřeby v rámci testu proporcionality (srov. nálezy ze dne

14. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Ústavní soud v tomto nálezu také uvedl, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon ... chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.“. Při rozhodování o zásahu do samosprávy je třeba náležitě vážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů (nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).

68. Lze tedy shrnout, že ingerence státní moci je přípustná za kumulativního splnění dvou podmínek: 1. zásah státu musí být uskutečněn v souladu s výhradou zákona, tj. na základě zákona s v souladu s ním, 2. zásah státu nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona vyžaduje, a to přiměřeným způsobem.
69. První z výše formulovaných podmínek lze označit za formální posouzení zákonnosti zásahu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26, bod 13). Zásah Městského úřadu Slaný jakožto dotčeného orgánu státu do procesu územního plánování ve formě vydání stanoviska má oporu v § 2 odst. 2 písm. g) a § 77 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně přírody a krajiny a v § 4 odst. 2 písm. b) a § 50 odst. 2 stavebního zákona. Zásah žalovaného v podobě řešení rozporů se opírá o § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu. Žalovaný postupoval podle těchto ustanovení a žalobkyně porušení zákona v tomto ohledu nenamítá.
70. Pokud se jedná o druhou podmínku, proces územního plánování má ve veřejném zájmu zajistit ochranu a rozvoj přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Zájem na ochraně krajinného rázu je bez jakýchkoli pochyb veřejným zájmem, na jehož ochranu pamatuje § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). V procesu územního plánování se ochrana přírody a krajiny zajišťuje s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny [§ 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny chrání krajinu jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky a chrání prostřednictvím § 12 též její ráz, který vyjadřuje především estetickou hodnotu krajiny. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Jeho ochrana spočívá v obecné povinnosti provádět zásahy do rázu krajiny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, historického měřítka a vztahů v krajině (§ 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).
71. Účelem ochrany krajinného rázu není jen ochrana jeho významných hodnot. Soud souhlasí s žalovaným, že pozitivní hodnoty krajiny včetně krajinného rázu tkví také v tzv. volné krajině, tj. krajině bez souvislého zastavění, se zapojením drobných sídel do přírodního prostředí a soustředění zástavby do stávajících sídel. Soud obecně souhlasí s názorem žalovaného, že je nutné na záměry výstavby v plochách odtržených od existující

(legální) zástavby, které nemají důvod v obhospodařování krajiny, pohlížet zdrženlivě, aby se nestalo, že v budoucnu zcela zmizí volná krajina a stavby budou rozesety v celém území bez logického vztahu k okolní zástavbě. Poměry v území nemohou být zpravidla navždy konzervovány a mohou se měnit. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba přirozeným a logickým způsobem využití určitého nezastavěného území (viz rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. [7 As 52/2009-227](#)). O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Dotčená lokalita (plochy Z7 a Z8) se nachází uprostřed volné krajiny, která se rozprostírá mezi zastavěnou částí obce P., fotovoltaickou elektrárnou a zastavěnou částí obce Z. a nenavazuje na zastavěné území obce. Soud též souhlasí s žalovaným, že předchozí nevhodné umístění staveb do volné krajiny neodůvodňuje další zásahy (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2008, č. j. 6 As 44/2007-64).

72. Skutečnost, že v dálkových pohledech jsou negativní stavební dominantou fotovoltaická elektrárna a zbytky vojenského areálu, neospravedlňuje další nevratné zásahy do krajiny v plochách Z7 a Z8. Dálkové pohledy jsou navíc pouze jedním z dílčích hledisek, kterak pohlížet na ochranu krajiny.
73. Mezi účastníky není sporné, že v dotčené lokalitě došlo k protiprávní realizaci staveb. Žalobkyně návrh územního plánu zdůvodňuje zájmem na jejich legalizaci a umožnění zápisu do katastru nemovitostí. Na základě existence nepovolených staveb ovšem nelze dovodit, že navrženou regulací nemůže dojít k dotčení krajinného rázu (snížení či změně estetických hodnot krajiny).
74. Ochranu krajinného rázu nelze vyloučit pouze poukazem na to, že fakticky realizované stavby, byť v rozporu s požadavky právního řádu, se stávají jeho součástí. Takový výsledek by byl v rozporu s veřejným zájmem na ochraně krajinného rázu. Nezákonná změna v zásadě nemůže požívat ochrany (přiměřeně viz např. bod 39 rozsudku NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, či bod 16 rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 172/2020-26). Dokud nejsou stavby, které nebyly umístěny a realizovány v souladu s právem, dodatečně povoleny, případně neexistuje pravomocné rozhodnutí, které by vylučovalo nařízení jejich odstranění, není zásah do krajinného rázu nezvratný (srov. § 129 stavebního zákona). Jde proti smyslu a účelu zákona o ochraně přírody a krajiny i stavebního zákona, aby neoprávněně realizované záměry, které zapříčinily nežádoucí zásah do krajiny, byly v novém územním plánu připuštěny z důvodu, že tímto neoprávněným zásahem do krajiny již došlo k jejímu odstranění (potlačení) či znehodnocení. Přijetí nové územně plánovací dokumentace, která oproti stávající umožní legalizovat nelegální výstavbu, tedy není „pouze formální stránkou věci“ bez vlivu na krajinný ráz.
75. Lze tedy shrnout, že navrhované řešení nelze odůvodnit tím, že v lokalitě již došlo k narušení krajiny.
76. Žalobkyně se mylí, pokud tvrdí, že pozemky v navrhovaných lokalitách Z7 a Z8 spadají do zastavěného území. Samotnou realizací staveb nezískává lokalita status zastavěného území. Zastavěným územím je území vymezené územním plánem nebo postupem podle § 59 stavebního zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí („intravilán“) [§ 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Podle § 189 odst. 1 stavebního zákona se za zastavěné území považuje současně zastavěné území obce vyznačené podle dosavadních právních předpisů v územním plánu obce nebo v regulačním

plánu, a to po dobu platnosti této územně plánovací dokumentace. V případě pořizování a vydání jejich změny se zastavěné území aktualizuje podle tohoto zákona. Pozemky v navržených plochách Z7 a Z8 se nenachází v zastavěném území vymezeného územním plánem obce z roku 2006. Žalobkyně netvrdí a neprokazuje, že by pozemky v dotčených plochách byly v takto vymezeném zastavěném území. Je proto třeba vyjít z § 58 odst. 2 a § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36, bod 21). Zastavěným stavebním pozemkem dle tohoto ustanovení je pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Pozemky v dotčených plochách nejsou zastavěnými stavebními pozemky, neboť jsou v katastru nemovitostí evidovány jako ovocný sad (p. č. XF, XN, XD) zahrada (p. č. XG, XH, XCH, XC) a trvalý trvaný porost (p. č. XE). Obci nepřisluší hodnotit zastavěnost pozemku jinak než jeho porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (viz rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011-59, a ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36).

77. Soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že by přijetím navrhovaného územního plánu nedošlo ke změně charakteru ploch Z7 a Z8 ani že by v dotčené lokalitě nemohlo dojít k zásahu do krajinného rázu. Třebaže žalobkyně tvrdí, že má v úmyslu pouze umožnit legalizovat dlouhodobě existující stavby v dotčené lokalitě, obsah navrhovaného územního plánu tomu neodpovídá. Regulativy nebyly v návrhu pro společné jednání navrženy pro tyto plochy natolik restriktivně, aby umožňovaly pouze zachování stávajících staveb a vylučovaly realizaci nových stavebních záměrů či nástavby a přístavby u stávajících staveb. Byť územní plán ve výrokové části uvádí, že plochy Z7 a Z8 jsou navrhovány za účelem kolaudace a zápisu staveb do katastru nemovitostí, jedná se pouze o důvod, pro který bylo ke změně přistoupeno. Ze závazných regulativů pro zastavitelné plochy s funkčním využitím SV a RI, které jsou zde vymezeny, vyplývá možnost realizace nových staveb (rodinných domů v ploše Z8, staveb pro rodinnou rekreaci v ploše Z7, případně jiných staveb s přípustným využitím stanoveným pro tyto plochy), a to až o dvou nadzemních podlažích s obytným podkrovím, nadto bez stanovené minimální velikosti stavebního pozemku a zastavěnosti (koeficientu zastavění či zeleně). Návrh sice pamatuje na to, že novostavby či úpravy stávajících staveb mají „respektovat výškovou hladinu a objemovou strukturu okolní zástavby“, tato podmínka je však relativně neurčitá. Nelze též přehlédnout, že v dané lokalitě se na pozemku p. č. XC nachází stavba svým objemem viditelně mnohem větší než stavby na ostatních pozemcích v lokalitě. Nelze tak vyloučit realizaci nových větších staveb nejen v ploše Z8 – SV, ale ani v ploše Z7 – RI. I když se nebude jednat o „novou stavební dominantu“, které jsou v ploše Z7 – RI zapovězeny (nikoli v ploše Z8 – SV), neznamená to, že v minulosti nelegálně vzniklý nežádoucí stav nebude nově umožněnou stavební činností zvýrazněn. Navržená regulace přitom do budoucna umožní i zahuštění zástavby v plochách Z7 a Z8. V plochách s funkčním využitím RI a SV není regulována velikost stavebního pozemku, počet staveb pro bydlení na jednom pozemku ani maximální přípustná zastavěnost. Při realizaci více staveb, které by rozměrově pozemky p. č. XC a část pozemku p. č. XF zařazené v ploše Z8 – SV do budoucna umožňovaly, bezpochyby nelze vyloučit negativní dotčení okolního krajinného rázu. Rozvojem zástavby (např. zvětšením hustoty či velikosti staveb) v předmětných lokalitách by tedy mohlo nepochybně dojít k dalšímu zásahu do estetických hodnot krajiny, byť již narušených, která se pohledově uplatňuje přinejmenším z komunikace spojující P. a Z. To není proporcionální z hlediska cíle, který žalobkyně

deklaruje, tedy pouze umožnit legalizaci stávajících v minulosti vzniklých staveb, které se zde několik desítek let nachází a dle názoru žalobkyně nepůsobí podstatné narušení krajinného rázu. Soud se přitom neztotožňuje s žalobkyní, že by bylo nezbytné vždy stanovit shodné regulativy pro všechny plochy pro stavby pro rodinnou rekreaci či rodinné domy, či shodně stanovit podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (výškové regulace, charakteru a struktury zástavby, rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity využití) pro všechny plochy se shodným způsobem využití. Naopak lze předpokládat, že konkrétní podmínky v některých plochách mohou vyžadovat přísnější regulaci než v jiných.

78. Je třeba připomenout, že územní plán reguluje území do budoucna. Není významné, zda aktuálně vlastníci pozemků deklarují, že nemají zájem o stavební rozvoj v lokalitě, ale je třeba vycházet z toho, jaké záměry navržené regulativy umožní v území umístit.
79. Soud též připomíná, že to není žalobkyně, která bude v územním řízení posuzovat soulad stavebních záměrů s územním plánem, nýbrž příslušný orgán územního plánování, případně stavební úřad (srov. § 96b stavebního zákona), a tedy vykládat územní plán při rozhodování o umístění konkrétních staveb.
80. Jak bylo výše uvedeno, pokud bylo úmyslem žalobkyně umožnit pouze „legalizovat“ existující faktický stav bez připuštění dalšího rozvoje stavební činnosti, nebyl v návrhu územního plánu tento úmysl odpovídajícím způsobem promítnut.
81. Soud se neztotožňuje ani s argumentací žalobkyně, že by vlastníkům pozemků v navržené lokalitě Z7 a Z8 svědčilo legitimní očekávání, že jim nově přijatá regulace umožní legalizovat stavby, pokud nebyly realizovány v souladu s právem. Vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu tak, aby vyhovovala jeho zájmům (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či ze 24. 8. 2021, č. j. 2 As 320/2020-43). Pouze rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Též Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, potvrdil, že se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu. Legitimní očekávání nemohlo založit ani to, že zastupitelstvo žalobkyně vyjádřilo souhlas s požadavkem na prověření předmětných pozemků pro bydlení a rekreaci v rámci přípravy nového územního plánu. Vlastníkům mohlo vzniknout maximálně legitimní očekávání na to, že se žalobkyně bude lokalitou zabývat, nikoli legitimní očekávání na konkrétní řešení. Byť je pravdou, že se na pozemcích p. č. XG, XH, XCH, XE, XC, XF nachází stavby (rodinný dům či rekreační chaty), územní plán nemusí vymezit plochy odpovídající faktickému využití, pokud nejde o stav v souladu s právem. Vlastníkům nemůže svědčit legitimní očekávání, pokud postupovali v rozporu se zákonem a nedisponují pravomocným rozhodnutím pro dané stavby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 167/2019-46).
82. Lze dodat, že ani z žalobkyní předložených listin nelze dovozovat legitimní očekávání na změnu regulace v novém územním plánu. Soud připomíná, že nová územně plánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nemá vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, pravomocných stavebních povolení a kolaudačních souhlasů (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, bod 35, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83, a ze dne 25. 6. 2014,

č. j. 8 AOs 4/2013-50). Územní plán do budoucna stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). NSS v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60, dovodil, že má-li vlastník pravomocné rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, na jejichž základě je oprávněn začít se stavbou a také to zamýšlí učinit, je vhodné v územním plánu vymezit tomu odpovídající plochu. Soud zdůrazňuje, že žalobkyně netvrdila a neprokázala, že pro dotčené pozemky byla vydána pravomocná územní rozhodnutí nebo stavební povolení umožňující realizovat či provést stavby pro bydlení či rekreaci, nebo že by stavby byly na pozemcích postaveny v souladu s právem. Naopak sama odůvodňovala navrženou regulaci cílem umožnit dodatečné povolení, kolaudaci a zápis předmětných staveb do katastru nemovitostí.

83. Ze sdělení Obecního úřadu Podlešín ze dne 19. 8. 1998 pouze plyne, že obecní úřad žalobkyně neměl připomínky ani doplňující návrhy k opravám a rekonstrukci rodinného domu čp. 96, přičemž upozornil, že pokud by byl podstatněji měněn vzhled či půdorys stavby, podléhá stavba rozhodnutí stavebního úřadu ve Slaném. Ze sdělení nelze dovozovat, že stávající stavba rodinného domu byla stavebním úřadem povolena. Městský úřad Slaný povolil dne 5. 6. 1997 pouze stavbu plynofikace rodinného domu čp. X na pozemku XC (stavební povolení ze dne 5. 6. 1997). Nelze přehlédnout, že dle protokolu ze dne 18. 11. 2014 měla být stávající stavba rodinného domu čp. X postavena v roce 1998, přičemž žalobkyně sama uvádí, že rodinný dům vznikl přestavbou z chaty, přičemž pochybením vlastníků byla přestavba realizována bez potřebného stavebního povolení. Za této situace nemohlo povolení plynofikace založit legitimní očekávání, že budoucí územní plán bude umožňovat dodatečné povolení nepovolené stavby rodinného domu (přiměřeně viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019-37). Kolaudační rozhodnutí ze dne 20. 4. 2004, č. j. 20/04/04-S.K., jímž bylo povoleno užívání stavby plynofikace, nemůže zhojit skutečnost, že stavba rodinného domu vznikla bez povolení. Z dalších stavebních povolení a kolaudačních rozhodnutí dále pouze vyplývá, že byly povoleny vodovodní přípojky pro pozemek p. č. XG (stavebním povolením ze dne 9. 6. 1999, č. j. 1138/99; užívání povolil Městský úřad Slaný rozhodnutím ze dne 23. 10. 2000, č. j. výst: 1990/2000) a p. č. XCH (stavebním povolením ze dne 20. 11. 2006), které však nebyly spojeny s povolením výstavby staveb pro rekreaci na předmětných pozemcích. Povolení tak nemohla zakládat legitimní očekávání, že v budoucnu budou pozemky vymezeny jako zastavitelné pro stavby pro rodinnou rekreaci. Pokud jde o sdělení žalobkyně ze dne 4. 7. 2007, č. j. 97/2007, a ze dne 21. 9. 2007, č. j. 130/07, obsahují informace o přidělení evidenčních čísel zahrádkám s „prozatímní chatkou“ na pozemcích p. č. XG a XCH. Ačkoli se dle § 31 odst. 3 zákona o obcích označovaly evidenčními čísly stavby určené k individuální rekreaci, ze sdělení vyplývá, že se patrně mělo jednat o stavby dočasné, přičemž ze sdělení neplyne, kdy byly realizovány, ani zda byly povoleny a případně na jakou dobu. Poukazuje-li žalobkyně obecně na stavební předpisy z 90. let a fikci souhlasu, netvrdí a nedokládá, že konkrétní stavby byly ohlášeny stavebnímu úřadu a že u nich nastala fikce souhlasu. Lze dodat, že pokud by byly realizovány v souladu s právem, pak by nebylo nezbytné je dodatečně legalizovat změnou regulace v územním plánu, což je deklarovaný cíl navrhované regulace. Lze předpokládat, že v takovém případě by stavby byly zapsány v katastru nemovitostí a bylo by možné zde vymezit zastavěné území.

84. Soud upozorňuje, že i v ploše ZZ (Zeleň – zahrady a sady) je přípustný stávající způsob využití a podmíněně přípustné jsou i stavby oplocení.
85. Územní plán není nástrojem, který má primárně sloužit *ex post* k legalizaci „černých“ staveb. To však *a priori* nevylučuje, aby obec promítla dlouhodobý stabilizovaný faktický stav ve svém územním plánu. Při vážení dotčených zájmů je třeba vzít v úvahu i to, že stavby se v dotčené lokalitě nachází poměrně dlouhou dobu (stavba na pozemku p. č. XC měla již v roce 1997 přiděleno číslo popisné, přičemž dle protokolu ze dne 18. 11. 2014 zde měl stát domek v 80. letech a stávající stavba se má na pozemku nacházet od roku 1998, dvěma chatám bylo jakožto stavbám k individuální rekreaci přiděleno evidenční číslo v roce 2007, přičemž existence staveb je patrná na letecké mapě v mapovém portálu www.mapy.cz z roku 2003), na což poukazoval pořizovatel v žádosti o řešení rozporu, respektive v žádosti o přehodnocení stanoviska, kterou připojil (s odkazem na předložené listiny zdůrazňoval, že pozemky zařazené v ploše Z7 a Z8 jsou pro individuální rekreaci a rodinné bydlení využívány desítky let). I z tohoto pohledu bylo třeba se zabývat nezbytností ochrany krajiny a krajinného rázu, a to v konkrétních poměrech dané lokality, (i s přihlédnutím k žalobkyní namítané fotovoltické elektrárně a bývalému vojenskému areálu, kdy v této ploše je navržena plocha lehké výroby), ve vztahu k existujícím stavbám, a odůvodnit, zda není možné kompromisní řešení odpovídající důvodům, pro které byla regulace navržena (umožnit legalizovat dlouhodobě existující stav). V této souvislosti pak bylo třeba poměřovat konkrétní chráněné hodnoty a míru jejich dotčení s právem obce na samosprávu. To však žalovaný neučinil.
86. Sám žalovaný přitom ve vyjádření připouští, že *„lze jistě v souladu se zásadou proporcionality diskutovat nad způsobem vypořádání zájmů obce na územním rozvoji a veřejném zájmu na ochraně krajinného rázu.“* Připouští také, že jeho orgán ochrany přírody a krajiny je názoru, že konflikt mezi zájmem obce a zájmem na ochraně krajinného rázu není třeba vyhrocovat tím, že bude znemožněno legalizovat stavby či trvat na jejich odstranění. Má však za to, že musel vycházet pouze z návrhu na vymezení zastavitelného území, přičemž návrh, který by zastavitelné území omezil jen na nejnutnější rozsah staveb, žalobkyně v procesu pořizování územního plánu nepředložila. Dotčený orgán pouze uplatňuje stanoviska k předloženému řešení a nemůže „projektovat“ jiná řešení, neboť by tím zasáhl do výkonu samosprávy, jelikož možnost předkládat návrhy má pouze obec. Tento názor žalovaného je však třeba korigovat. Je potřeba zdůraznit, že v dané věci je předmětem výsledek dohodovacího řízení, které mělo řešit rozpor mezi pořizovatelem, který pro obec pořizuje návrh územního plánu v přenesené působnosti, a dotčeným orgánem ochrany přírody a krajiny. Současně je nutné vzít v úvahu, že stanovisko dotčeného orgánu, případně výsledek řešení rozporů, představuje závazný podklad pro územní plán, od něhož se nemůže zastupitelstvo odchýlit a územní plán vydat v rozporu s ním (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2022, č. j. 3 As 89/2020-51). Bylo proto třeba, aby se žalovaný v souladu s požadavkem minimalizace zásahu zabýval i tím, zda není možné kompromisní řešení, které by v konkrétních poměrech respektovalo zájem na ochraně krajiny a současně méně zasáhlo do práva na samosprávu, jakož i do práv vlastníků dotčených pozemků. To odpovídá též judikatuře správních soudů k řešení rozporů v procesu pořizování územního plánu (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2021, č. j. 6 A 205/2015-202, kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 6 As 80/2021-35). Nutno dodat, že žalovaný se ve vztahu k předloženému návrhu nového územního plánu neomezil na nesouhlasné stanovisko s vymezením ploch Z7 a Z8 tak, jak byly navrženy, ale sám stanovil, že *„pozemky, na nichž Pořizovatel navrhuje plochy*

Z7 a Z8, budou ponechány v dosavadním stavu, tedy nezastavěné území – sady a pastviny.“ Navíc nelze přehlédnout, že takové vymezení ani plně nekoresponduje s návrhem územního plánu. V tomto případě se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale návrh nového územního plánu, který nevymezuje plochu „sady a pastviny“, ale plochy zeleně – zahrady a sady (ZZ) a luk a pastvin (AL). Ve vztahu k jinému pozemku přitom žalovaný sám navrhl stanovit přiměřené omezení využití a umístování staveb, které bude odůvodněno ochranou údolní nivy. Žalovaný se tedy mohl a měl v rámci řešení rozporů zabývat i tím, zda by bylo z hlediska ochrany krajiny možné akceptovat v návrhu deklarovaný záměr „legalizace“ dlouhodobého faktického stavu v území, pokud by byly regulativy vymezeny dostatečně restriktivním způsobem, aby byla do budoucna vyloučena či omezena možnost realizace nových stavebních záměrů a změn staveb. V této souvislosti bylo na místě hodnotit, nakolik stavby, které zde v minulosti vznikly a z pohledu obce v místě nevadí, narušují konkrétní krajinný ráz či jiné chráněné hodnoty. Žalovaný měl též konkrétně vysvětlit, proč navržené regulativy z hlediska ochrany přírody a krajiny hodnotí jako neakceptovatelné, aby umožnil případně pořizovateli odpovídajícím způsobem návrh upravit. Nebylo přitom nezbytné, aby žalovaný sám „projektoval“ odlišné řešení, respektive upravoval návrh. To by bylo případně až úkolem pořizovatele (§ 51 odst. 1 stavebního zákona). Žalovaný však mohl v rámci stanoviska vymezit, jakým způsobem je třeba návrh ve vztahu k předmětným plochám upravit, aby byla chráněna krajina v nezbytném rozsahu. Z výsledku řešení rozporů není zřejmé, zda by žalovaný z hlediska ochrany krajiny hodnotil jako přijatelné, pokud by navržená regulace umožňovala toliko legalizaci existujícího stavu v plochách Z7 a Z8 a nikoli další rozvoj výstavby v předmětných plochách. Stávající výsledek řešení rozporů se závěrem, že pozemky budou ponechány v nezastavěném území – sady a pastviny, prostor pro úpravu, kterou naznačil žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, již v podstatě neposkytuje.

87. Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že postup žalovaného lze označit za nezákonný zásah do práva žalobkyně na samosprávu ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť se v rámci řešení rozporů konkrétně v poměrech dané lokality nezabýval tím, zda by bylo možné z pohledu ochrany krajiny akceptovat dlouhodobý faktický stav v území, jak požaduje žalobkyně, a to případně i při vyloučení či omezení možnosti dalšího rozvoje výstavby. Žalovaný se nezabýval tím, zda nebylo možné nalézt jiné řešení, které by méně zasahovalo do práva na samosprávu. Výsledek řešení rozporů nebyl dostatečně odůvodněn. Nelze proto konstatovat, že závěr řešení rozporů, podle něž mají být pozemky, na nichž pořizovatel navrhuje plochy Z7 a Z8, „ponechány v dosavadním stavu“, a tedy zásah obce do samosprávy, byl v souladu s požadavkem proporcionality.

Závěr a náklady řízení

88. Soud s ohledem na výše uvedené dle § 87 odst. 2 s. ř. s. deklaroval nezákonnost zásahu ve vztahu k části výsledku řešení rozporů, jež se týkala ploch Z7 a Z8, a vzhledem k tomu, že účinky zásahu nadále trvají, současně žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu ve lhůtě 30 dnů obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že výsledek řešení rozporu zachycený v Protokolu zruší v části, v níž se týká pozemků, na nichž byly navrženy plochy Z7 a Z8, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Obnova stavu před zásahem ze strany žalovaného je možná dle § 156 odst. 2 správního řádu. Soud připomíná, že jelikož výsledek řešení rozporů není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., soud není oprávněn sám rozhodnout o jeho zrušení (viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 201/2017-57, a v něm odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne

13. 6. 2014, č. j. 45 A 40/2013-55). Následně bude na žalovaném, aby se rozporem při pořizování územního plánu znovu zabýval.

89. Vzhledem k tomu, že ostatní části výsledku řešení rozporů s plochami Z7 a Z8 nesouvisí, nezpůsobuje nezákonnost výše uvedené části nezákonnost výsledku dohodovacího řízení zachyceného v Protokolu jako celku. Část vztahující se k plochám Z7 a Z8 lze od zbývajících částí oddělit. Žalobkyně věcně proti zbývajícím částem výsledku řešení rozporu zachycenému v Protokolu nikterak nebrojila. Soud proto ve zbývajících částech žaloby na ochranu před nezákonným zásahem jako nedůvodnou zamítl dle § 87 odst. 3 s. ř. s.
90. O náhradě nákladů soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně brojila proti zásahu spočívajícímu ve výsledku řešení rozporů při pořizování návrhu jejího územního plánu, který byl zachycen v protokolu žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK. Ačkoli soud vyhověl uplatněnému nároku pouze ve vztahu k plochám Z7 a Z8, k nimž se vztahovala argumentace žalobkyně, žaloba byla co do základu důvodná, neboť výsledek řešení rozporů byl nezákonným zásahem. Soud proto přiznal žalobkyni právo na plnou náhradu nákladů řízení ve výši 18 456 Kč. Tuto částku tvoří náhrada zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 2 000 Kč, odměna advokáta za čtyři úkony právní služby (převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast na jednání soudu) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) po 3 100 Kč za úkon dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů žalobkyně též náhrada této daně ve výši 21 % z odměny za zastupování a z náhrady hotových výdajů ve výši 2 856 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 o. s. ř., užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. března 2023

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu