



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelů a) Ing. J. S., b) Mgr. V. S., c) Ing. V. P., d) L. P., e) P. D., f) K. U. a g) Z. U., DiS., společně zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti odpůrci **městu Rosice**, se sídlem Rosice u Brna, Palackého náměstí 13, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), c), e) a f) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2021, č. j. 64 A 4/2021 - 133,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM a XN v katastrálním území R. (veškeré dále zmíněné pozemky se nachází v tomto katastrálním území - pozn. NSS), nacházejících se v lokalitě K., které byly v předchozím územním plánu součástí plochy *Br/2 (bydlení rezidenční)* a byly určeny k zastavění rodinnými domy s max. 2 podlažími. Zastupitelstvo města Rosice vydalo svým usnesením ze dne 18. 6. 2020 opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územní plán Rosice (dále jen „ÚP“), které nabylo účinnosti dne 4. 7. 2020. Novým ÚP byly na pozemcích navrhovatelů (případně na jejich částech) vymezeny jiné plochy s odlišnými funkcemi, a to stabilizovaná plocha *L (les)*, stabilizovaná plocha *KZ (krajinná zeleň)* a návrhová plocha *NR-01*

(*krajinná plocha smíšená s rekreačním využitím*) - krajský soud tuto plochu nesprávně označoval jako NR-O1 – pozn. NSS), ve zbytku pak byly vymezeny návrhové plochy BI-Z15 a B-Z8 (*bydlení individuální*). Proti přijatému ÚP podali navrhovatelé ke Krajskému soudu v Brně návrh na zrušení částí vymezených ploch L, KZ a NR-01 nacházejících se na výše specifikovaných pozemcích. Ve věci proběhlo dne 30. 9. 2021 ústní jednání, kde krajský soud provedl dokazování odborným posudkem „*Posouzení příčin ztrát průtoků v částech vodních toků Bobravy a Bílé vody sz. od Rosic*“ (dále jen „odborný posudek“), dále výpisem z katastru nemovitostí k pozemkům parc. č. XO, XP, XQ a XR, leteckými snímky a fotografiemi předmětných pozemků ze serveru Mapy.cz z let 2016 a 2018 a fotografiemi předloženými navrhovateli. Na základě doplněného dokazování krajský soud shledal návrh částečně důvodným, a proto výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozsudku zrušil ÚP v části, která vymezovala na pozemcích parc. č. XS a XT návrhovou plochu NR-01 (*plocha krajinná smíšená s rekreačním využitím*). Ve zbytku návrh na zrušení vymezených částí ÚP pro nedůvodnost zamítl (výrok II.).

[2] Krajský soud především neshledal ÚP nepřezkoumatelným, naopak konstatoval, že jeho odůvodnění je dostatečné a skýtá podrobné a koherentní odpovědi na námitky navrhovatelů, kteří se aktivně účastnili procesu přijímání ÚP. Neztotožnil se s názorem navrhovatelů, že by bylo odůvodnění ÚP jakkoli rozporné. Rovněž neshledal potřebné zkoumat, zda byly vymezeny jiné nové zastavitelné plochy či zda byly rozšířeny, neboť v posuzovaném území převážil veřejný zájem na ochranu vzrostlé zeleně před zastavěním. Z odůvodnění ÚP je zřejmé, že rozvoj ploch zeleně považuje odpůrce za prioritní, a proto byla patrná jeho snaha zachovat stávající zeleň, zejména umístěnou v zázemí města, a dále ji rozvíjet. Je proto pochopitelné, proč dal odpůrce přednost zachování existující vzrostlé zeleni (les a navazující krajinná zeleň), která je schopna okamžitě plnit svůj krajinnotvorný a rekreační účel, oproti dosavadní urbanistické koncepci (zastavitelné ploše umožňující umístění rodinných domů). Ani navrhovatelé v této souvislosti netvrdili, že by se vymezení nových zastavitelných ploch (tj. v jiných lokalitách) týkalo pozemků, na nichž se také nachází vzrostlý les; nejednalo se proto o srovnatelné případy a z povahy věci se tak nemohlo jednat o porušení zásady rovného zacházení či dokonce diskriminaci. Krajský soud dodal, že v posuzovaném případě se nejedná o pozemky, které by byly obklopeny zástavbou či by se nacházely v proluce, naopak se nachází na okraji obce, jsou převážně pokryté vzrostlou zelení a ve zbytku nekvalitní ornou půdou; jejich zastavitelnost by naopak musela být mimořádně důkladně obhájena.

[3] Následně se krajský soud zabýval samotnou existencí lesa na předmětných pozemcích a konstatoval, že okolnosti jeho vzniku nejsou pro posouzení věci nikterak významné; podstatné je pouze to, že pozemky jsou více než 20 let zalesněny a lesy se v dané lokalitě skutečně nachází (což ani sami navrhovatelé nikterak nezpochybňovali). Navrhovatelé rovněž nijak neprokázali, že by zalesňování pozemků nějakým způsobem bránili. Krajský soud proto souhlasil s odpůrcem, který vycházel z prostého faktu, že pozemky jsou zarostlé lesním porostem a keři, a proto plní (a do budoucna mohou plnit) funkci krajinné zeleně. Pokud jde o tvrzení navrhovatelů, že je les zdevastovaný suchem a kůrovcem, k tomu navrhovatelé nepředložili žádný přesvědčivý důkaz, který by špatný stav lesa potvrdzoval. Na fotografiích předložených navrhovateli, které krajský soud v rámci dokazování provedl, byl patrný špatný stav některých jeho částí, avšak v pozadí (za suchými větvemi) byly viditelné zelené větve. Předložený odborný posudek týkající se povodí říčky

pokračování

Bobravy potvrdil pouze závěry ohledně nedostatku povrchové vody, žádným způsobem se ale nezabýval dopadem nedostatku vody na tamní porosty či stavem těchto porostů. Krajský soud k tomuto dodal, že závěry uvedené v odborném posudku naopak svědčí pro zachování stávajícího lesa, neboť ten, na rozdíl od zpevněných ploch vzniklých v souvislosti s požadovanou výstavbou navrhovatelů, zvyšuje retenční schopnosti krajiny. Nic tak nenapovídá tomu, že by měl les v blízké době samovolně vymizet. Krajský soud v této souvislosti odpůrci vytkl, že ve správním spise není žádný záznam o provedeném místním ohledání lesa, a proto sám provedl důkaz fotografiemi ze serveru Mapy.cz z roku 2016 a po roce 2018, z nichž seznal, že se na předmětných pozemcích nachází hustý borový les. Odpůrce sice přiznal, že byl les v letech 2019 a 2020 poškozen kůrovcem, nicméně krajský soud souhlasil s jeho názorem, že povinností vlastníka lesa je o něj pečovat a obnovovat jej [§ 11 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „lesní zákon“), a dále § 31 odst. 1 a § 32 odst. 1 téhož zákona]. Krajský soud dále nepřisvědčil názoru, že by byl odpůrce povinen si vyžádat rozhodnutí deklarující existenci lesa. Toto rozhodnutí je vyžadováno pouze v pochybnostech, zda se jedná o lesní pozemky určené k plnění funkce lesa (§ 3 odst. 3 lesního zákona). O tento případ se však v posuzované věci nejednalo, neboť u předmětných pozemků neexistuje žádný objektivní důvod vedoucí k pochybnostem, zda se jedná o lesní porost či nikoli, jelikož les se v předmětném území nachází dlouhodobě, navrhovatelé jeho existenci nezpochybnili, a také v katastru nemovitostí jsou pozemky vedeny jako lesní; formální a skutkový stav jsou tak v souladu.

[4] Dále se krajský soud zabýval proporcionalitou vymezených stabilizovaných ploch, nejprve plochou *L (les)*. Uvedl, že lesní plochu, která se v území dlouhodobě nachází, je nutné cestou územního plánování chránit, a proto bylo vymezení stabilizované plochy lesa racionálním krokem. Lesní zákon sice nezakazuje vymezení zastavitelných ploch v pozemcích pokrytých lesem, avšak v případě jejich zastavění se musí jednat o zcela výjimečné situace, které musí být velmi důkladně odůvodněny. Jelikož původní územní plán ani žádná jeho změna nereflektovaly existenci lesa (o čemž svědčí i skutečnost, že sám odpůrce prodal své lesní pozemky soukromým zájemcům za účelem výstavby), bylo nutné zkoumat, zda bylo vymezení stabilizovaných ploch zeleně proporcionální vůči vlastnickému právu navrhovatelů. Veřejné zájmy, které převážily nad ochranou vlastnického práva, odpůrce identifikoval na str. 24 a 64–66 odůvodnění ÚP. Jednalo se zejména o zajištění zázemí pro krátkodobou rekreaci obyvatel, funkci ekologickou (protierozní, retence vody v krajině, větrolem chránící zastavitelnou plochu) a krajinnotvornou (přirozený rámec zastavitelných ploch). Les a krajinná zeleň má také oddělovat plochu bydlení od stávající zahradní kolonie a odstiňovat její negativní vlivy (hluk sekaček, imise kouřem) a chránit plochy rekreace před hlukem z obslužné dopravy. Mezi další uvedené důvody patří ochrana krajinného rázu, respektování ochranného pásma lesa a předimenzovanost stávající zátěže v lokalitě Kamínky bydlením bez dostatečného rekreačního zázemí.

[5] Nezbytnou mírou zásahu se odpůrce zabýval na str. 60–61 odůvodnění ÚP. Podle krajského soudu postupoval odpůrce racionálně, vymezil-li plochy *KZ - krajinná zeleň*, jež tvoří vhodný přechod mezi lesem a obytnou zástavbou a slouží ke stabilizaci lesní plochy a snížení civilizačního tlaku na nevelký les, který je zčásti obklopen urbanizovaným prostředím. Odpůrce se dle krajského soudu také uspokojivě vypořádal s tvrzeným

legitimním očekáváním navrhovatelů a údajnou nerovností. Správně poukázal na fakt, že navrhovatelé měli po celou dobu účinnosti předchozího územního plánu (tj. 22 let) možnost své pozemky využít ke stavebním účelům, avšak neučinili tak. Namísto toho nechali část z nich zalesnit (respektive zalesnění nijak nebránili). Naproti tomu jiní vlastníci získali za účinnosti předchozího územního plánu rozhodnutí dle stavebního zákona, či dokonce již stavbu realizovali; předpokladem pro získání těchto rozhodnutí bylo vynětí pozemků z lesního půdního fondu. Tento stav musel odpůrce při tvorbě ÚP reflektovat. Nový územní plán nemusel podle krajského soudu bez dalšího umožnit zástavbu i vlastníkům srovnatelných pozemků, kteří ovšem nedisponují žádným územním rozhodnutím, ba o něj ani nepožádali. Nadto navrhovatelé nepředložili žádný důkaz o tom, že by se odpůrce dopustil nerovného zacházení, jelikož v předmětném lese nevymezil žádnou novou zastavitelnou plochu, na níž by nebyla výstavba za účinnosti původního územního plánu povolena.

[6] Krajský soud dále reflektoval, že odpůrce v minulosti nelogicky prodával své vlastní pozemky k zastavění a přispěl tím ke zmenšení lesa. Samospráva tak nyní na úkor soukromého vlastnictví řeší situaci, k níž v minulosti sama velkou měrou přispěla. Na straně druhé, krajský soud přihlédl k tomu, že k prodeji pozemků došlo v letech 2004 a 2005, existuje zde tedy hledisko velkého časového odstupu, které umožňuje i nový náhled na potřeby obyvatel a veřejné zájmy. Krajský soud závěrem k těmto námitkám uvedl, že odůvodnění ÚP je velice podrobné a snaží se předejít myšlenkové pochody odpůrce, potažmo pořizovatelů při tvorbě ÚP.

[7] Konečně se krajský soud zabýval vymezením plochy *NR-01 (krajinná plocha smíšená s rekreačním využitím)*, kterou rozdělil na dvě části: první část zahrnující pozemky parc. č. XL, XH, a druhou část zahrnující pozemky parc. č. XF a XT. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud shledal návrh v části upravující pozemky parc. č. XF a XT důvodným (pro nepřezkoumatelnost, jelikož zařazení těchto pozemků do dané plochy nebylo dostatečně odůvodněno). Vymezení plochy *NR-01* na pozemcích parc. č. XL a XH shledal krajský soud naopak jako přesvědčivě odůvodněné a vymezené v souladu se zájmem na ochraně lesa, a proto návrh v tomto rozsahu zamítl jako nedůvodný. Zásah do vlastnického práva byl v tomto případě zanedbatelný; odpůrce v této souvislosti uvedl, že není vhodné připouštět zástavbu blíže než 20 m od hranice lesa, a proto vytvořil pás podél lesa o šířce 15 metrů. Úvahy odpůrce tak byly dle krajského soudu transparentní a jeví se jako racionální.

[8] Rozsudek krajského soudu napadli navrhovatelé a), c), e) a f) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností, kterou opírají o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelé mají především za to, že ÚP je nepřezkoumatelný. Důvodem pro vymezení plochy *L* nemohla být pouze skutečnost, že jsou pozemky v katastru nemovitostí vedeny jako lesní pozemky. Dále tvrzení, že dle lesního zákona nesmí být vymezovány zastavitelné plochy na lesních pozemcích, nemá zákonné opodstatnění. Ohledně existence samotného lesa se krajský soud pouze ztotožnil s odůvodněním odpůrce, aniž by vyvrátil argumentaci stěžovatelů. Stěžovatelé argumentovali tím, že les nikdy neobhospodařovali a nesouhlasili s jeho vznikem, avšak ani s těmito námitkami se krajský

pokračování

soud nijak nevypořádal, naopak konstatoval, že otázka vzniku lesa není pro posouzení věci podstatná.

[10] Stěžovatelé dále namítají, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Této povinnosti odpůrce nedostál, jelikož nezjistil stav poškození lesa, což mj. potvrdil také krajský soud v odst. 36 odůvodnění napadeného rozsudku, aniž by však z tohoto pochybení vyvodil jakékoli důsledky. Namísto toho krajský soud provedl dokazování fotografiemi, z nichž je patrná nejen existence lesa, ale také poškození stromů kůrovcem a suchem. Provedení důkazů fotografiemi přitom nemůže zhojit nesplnění povinnosti odpůrce zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Stěžovatelé na špatný stav lesa upozorňovali v průběhu celého řízení. V této souvislosti stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 - 53 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), z něhož vyplývá, že v případě vzniklých pochybností v průběhu tvorby územního plánu jsou pořizovatelé povinni na jakékoli námitky či vzniklé pochybnosti reagovat, a to primárně tím, že doplní podklady a opakují dokazování, kterými námitku vyvrátí. Dále nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že by stěžovatelé svá tvrzení o špatném stavu lesa nijak nepodložili; učinili tak předložením odborného posudku. Stěžovatelé jsou proto názoru, že povinností odpůrce bylo zjistit, v jakém stavu se les nachází, a to tak, aby nevznikly jakékoli důvodné pochybnosti. K samotnému vyhodnocení důkazu odborným posudkem, kdy krajský soud uzavřel, že poznatek z něj vyplývající (nedostatek povrchové vody) svědčí pro zachování lesa pro jeho retenční schopnosti, stěžovatelé uvádí, že takový závěr z posudku nevyplývá, a proto jej nebylo možné bez dalšího učinit.

[11] Nedostatečné zjištění skutkového stavu pak mělo za vliv nesprávné posouzení vymezení lesní plochy, jež byla vymezena jen na základě skutečnosti, že se na předmětných pozemcích nachází lesní porost, aniž by odpůrce zjišťoval cokoli dalšího. Pokud se jedná o další vymezené plochy *KZ* a *NR-01* v částech jež nebyly zrušeny, vymezení těchto ploch přímo navazuje a odvíjí se od vymezení plochy lesa (*L*).

[12] V druhé části kasační stížnosti stěžovatelé namítají, že bylo nepřiměřeně zasaženo do jejich vlastnických práv, jelikož vymezení ploch *L*, *KZ* a *NR-01* nebylo dostatečně odůvodněno a neobstojí tak ve vztahu k tvrzení obsaženému v úvodní části odůvodnění ÚP, kde odpůrce deklaroval celkový nedostatek vhodných zastavitelných ploch pro bydlení. Stěžovatelé v replice ze dne 27. 8. 2021 upozornili, že odpůrce uzavřel v letech 2004 a 2005 kupní smlouvy na pozemky v dané lokalitě, přičemž některé z nich (parc. č. XO a XP) byly již v době prodeje evidovány v katastru nemovitostí jako pozemky lesní, a i přesto byly v kupní smlouvě označeny jako pozemky určené (předchozím) územním plánem k zástavbě rodinnými domy. Je tedy zřejmé, že i po zalesnění pozemků odpůrce nakládal s předmětnými pozemky jako se stavebními, tj. určenými k zástavbě. Stěžovatelům proto svědčilo legitimní očekávání, že jejich pozemky budou i nadále určeny k zástavbě. Krajský soud v odst. 43 odůvodnění dokonce stěžovatelům přisvědčil, že určité očekávání mohlo existovat, nicméně neshledal, že by výsledné řešení ÚP bylo ve vztahu ke stěžovatelům neproporcionální; namísto toho argumentoval velkým časovým odstupem mezi uzavřením kupních smluv a přijetím nového ÚP, možnou změnou politické reprezentace města a objektivními okolnostmi, které mohly nastat od prodeje pozemků po jejich jiné funkční

zařazení v rámci přijetí nového ÚP. S tím stěžovatelé nesouhlasí. Změna politické reprezentace, vznik nových územně analytických podkladů či jiný náhled na potřeby obyvatel, nemohou odůvodnit zákonnost postupů odpůrce na úkor soukromého vlastnictví stěžovatelů; naopak se jedná o diskriminační postup. Pouhá skutečnost, že stěžovatelé doposud nerealizovali výstavbu na svých pozemcích, nemůže sama o sobě zdůvodňovat tak odlišný přístup oproti jiným vlastníkům. Stěžovatelé dále upozornili na pozemek parc. č. XP, který je sice dle katastru nemovitostí veden jako lesní pozemek a nachází se na něm i lesní porost, avšak i přes tyto skutečnosti byl v ÚP zařazen do plochy *BI* (*individuální bydlení*); ani tímto rozporem se krajský soud nezabýval, což zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatelé k tomuto dále odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020 - 32, dle něhož: *“[Ř]ešení, které by vedlo k maximalizaci zastavění, a tím i k maximálnímu zhodnocení u pozemků některých vlastníků, ale které by zároveň vedlo k zásadnímu snížení zastavitelnosti pozemku jiného vlastníka, a tím ke zjevně nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnických práv, by bylo nepřípustné.”* Stěžovatelé proto trvají na tom, že ÚP je vůči nim diskriminační.

[13] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Pokud jde o stav lesa, uvedl, že nelze přičíst k jeho tíži nedostatečnou péči stěžovatelů o stav lesa. Ani v případě špatného stavu lesa nelze upustit od jeho zachování a stanovit jiný účel využití pozemku. Dále odmítá, že by postupoval jakkoli diskriminačně, neboť v ploše lesa nevymezil žádné nové zastavitelné plochy. K pozemku parc. č. XP uvedl, že ten se nachází v zastavěném území. Nadto vlastník pozemků parc. č. XU a XV, který odděluje pozemek parc. č. XP od pásu lesa, disponoval před vydáním ÚP platným územním rozhodnutím o umístění stavby. Odpůrce tak logicky oddělil plochu *BI*, která končí pozemky disponujícími platnými rozhodnutími o umístění stavby a pozemky, které jsou již zastavěny, od ucelené lesní plochy na pozemcích stěžovatelů. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Ústavního

pokračování

soudu viz [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[17] Nejprve je vhodné uvést, že k povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 51, v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v *nezanedbatelné míře*, tj. intenzitě zpochybňující *zákonnost* vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[18] Optikou výše uvedeného Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelů, dle kterých se krajský soud dostatečně nezabýval existencí lesa na předmětných pozemcích, neshledal důvodné. Při posuzování existence lesa krajský soud nevycházel pouze z údajů katastru nemovitostí, v němž jsou pozemky evidovány jako lesní pozemky, ale provedl také dokazování fotografiemi předloženými stěžovateli, a také ortofotomapami dané lokality ze serveru Mapy.cz. Samotnou problematikou existence lesa se v odůvodnění rozsudku věnoval v odst. 34 až 37, v nichž konstatoval, že okolnosti vzniku lesa nejsou pro posouzení jeho existence v současné době nijak významné, jelikož pozemky jsou více než 20 let zalesněny. Skutečnost, že krajský soud dospěl k závěru, že tato otázka není pro posouzení existence nijak podstatná neznačí, že by se jí nijak nezabýval.

[19] Dále se krajský soud zabýval tvrzeným poškozením lesa v důsledku sucha a kůrovce, k čemuž uzavřel, že stěžovatelé nepředložili žádné důkazy, jimiž by špatný stav porostů prokázali. Jimi předložený posudek tato tvrzení vskutku nedokládal. Krajský soud správně konstatoval, že se nejednalo o dendrologický posudek, který by zkoumal stav předmětných dřevin, nýbrž o posudek zkoumající stav povrchových vod. Příným způsobem proto

neprokazoval stav předmětných dřevin. Konstatování krajského soudu, že vyplývali ze zmiňovaného posudku nedostatky povrchových vod v dané lokalitě, je další zachování lesa žádoucí, neboť podpoří retenční schopnost krajiny, považuje kasační soud za notorietu, která nevyžaduje podrobnější vysvětlení takového závěru.

[20] Rovněž není pravdivé tvrzení stěžovatelů, že by krajský soud konstatoval, že z lesního zákona vyplývá, že na lesních pozemcích nelze umisťovat zastavitelné plochy. Krajský soud v odst. 38 odůvodnění uvedl, že „*se [...] zcela ztotožňuje s odpůrcem, že právní úprava mu rozhodně neumožňovala existenci lesa v návrhu územního plánu ignorovat (str. 65 odůvodnění pořizovatele). Ne snad, že by lesní zákon zapovídal vymezení zastavitelných ploch na pozemcích pokrytých lesními porosty absolutně a bezvýjimečně. Muselo by ale jít o zcela výjimečnou situaci a takový krok by musel být velmi důkladně odůvodněn.*“ Je tak zřejmé, že krajský soud stěžovatelem uvedený závěr nevyřkl, naopak výslovně konstatoval, že lesní zákon vymezení zastavitelných ploch *nezakazuje*, nicméně jejich případné umístění je nutné patřičně odůvodnit.

[21] Stěžovatelům lze přisvědčit v tom, že se krajský soud blíže nezabýval zařazením lesního pozemku parc. č. XP do plochy určené pro bydlení (*BI*); na tomto pozemku stěžovatelé demonstrovali, že některé pozemky, které jsou dle katastru nemovitostí vedeny jako lesní pozemky, nebyly do plochy *L* zařazeny, a dále to, že tyto pozemky byly v letech 2004 a 2005 prodány odpůrcem jako pozemky určené k zástavbě. V této souvislosti je ovšem nutné zdůraznit, že povinností krajského soudu není vypořádat se s každým dílčím žalobním argumentem, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). V posuzované věci krajský soud právě takový názor postavil a s podstatou žalobní argumentace se vypořádal zcela dostatečně. V odst. 43 odůvodnění krajský soud připustil, že odpůrce sám přispěl ke zmenšení lesa, když pozemky rozprodal jako stavební pozemky určené k zástavbě, nicméně zdůraznil, že se tak stalo před 15 lety; za tuto dobu se v obci mohla změnit politická reprezentace, bylo vytvořeno mnoho územně analytických podkladů, které zmapovaly území a zjistily odlišné potřeby obyvatelstva. Lze dodat, že jakkoli se krajský soud zařazením pozemku parc. č. XP do plochy *BI* blíže nezabýval, z jeho polohy je evidentní, že je od lesní plochy *L* oddělen pozemky parc. č. XU (zahrada), XV (ostatní plocha) a XX (ostatní plocha) a netvoří tak s pozemky stěžovatelů souvislý pás lesa. Tento pozemek tak nemůže sám o sobě plnit (veřejnou) rekreační funkci, což logicky vysvětluje, proč odpůrce nevymezil na tomto pozemku plochu *L*. Krajský soud tedy pochybil, pokud se odlišným zařazením pozemku parc. č. XP výslovně nezabýval, nicméně kasační soud dospěl k závěru, že se nejedná o natolik závažné pochybení, jež by způsobovalo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[22] Lze tedy uzavřít, že i přes dílčí deficit odůvodnění konstatovaný v předchozím odstavci je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Nebyl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.



pokračování

[23] Následně se kasační soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností samotného opatření obecné povahy [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. V rámci těchto kasačních námitek se Nejvyšší správní soud nejprve věnoval výhradám proti zjištěnému skutkovému stavu.

[24] Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že lesní porost byl vysázen bez jejich vědomí a nikdy jej neobhospodařovali. Krajský soud k tomu konstatoval, že tyto skutečnosti nejsou pro posouzení věci podstatné, s čímž se Nejvyšší správní soud výše ztotožnil. Stěžovatelé sami uvedli, že pozemky byly zalesněny v 90. letech 20. století tehdejšími nájemci. Ačkoliv stěžovatelé nyní vyjadřují nesouhlas s provedenou výsadbou stromů, nepředložili důkazy, kterými by prokázali, že s výsadbou nesouhlasili, či se proti ní nějakým způsobem bránili. Navíc je nutné zdůraznit, že k výsadbě došlo před více než 20 lety. Je tedy skutečně zcela bezpředmětné zkoumat, kdo provedl výsadbu. Podstatnější otázkou je, zda se skutečně jedná o les, tedy zda pozemky plní funkci lesa. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že otázka vzniku lesa byla pro posouzení proporcionality přijatého řešení nepodstatná.

[25] Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda byl odpůrce oprávněn vycházet z pouhého faktu, že jsou pozemky zarostlé lesním porostem a keři, či zde existují důvodné pochybnosti, zda se skutečně jedná o les. Zde je nezbytné zdůraznit, že stěžovatelé samotnou existenci lesa na předmětných pozemcích nezpochybňovali. Z obsahu žaloby a kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že stěžovatelé zastávají názor, že les již neplní svou funkci, jelikož byl značně poškozen v důsledku sucha a napadení kůrovcem. Na podporu svého tvrzení předložili odborný posudek, který se však (jak již bylo uvedeno výše) netýkal stavu dřevin, nýbrž povrchových vod, a dále fotografie, na nichž byly patrné uschlé části dřevin, avšak v pozadí byly znatelné také zelené části stromů. Krajský soud proto uzavřel, že se jednalo o nepodložené tvrzení, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[26] V této souvislosti je nutné dodat, že i les, který byl napaden kůrovcem a objevují se v něm seschlé kusy dřevin, nepřestává být jen z tohoto důvodu lesem. Dále je nutné zdůraznit, že ÚP byl schválen v červnu 2020, ale fotografie, jež stěžovatelé předložili při ústním jednání, byly pořízeny v roce 2021 (viz cit. v odst. 18 napadeného rozsudku „fotografie pořízené navrhovateli v letošním roce“); fotografie tak neprokazují stav lesa v době vydání napadeného ÚP. Nejvyšší správní soud dodává, že ačkoliv jsou na fotografiích patrné poničené stromy, jsou rovněž zjevně viditelné lesní porosty, které tvoří les [viz § 1 odst. 1 písm. a) lesního zákona]. Je tedy nadbytečné zkoumat, v jakém stavu se les v době přijímání ÚP nacházel, neboť i les napadený kůrovcem je nadále lesem; fakt, že by byl lesní porost natolik zdevastován, že by již fakticky nemohl plnit funkci lesa, prokázán nebyl (viz výše). Rovněž úvahy, že byl les poškozen suchem, a proto již neplní svou funkci, jsou bezpředmětné. V obdobích sucha (případně i požárů), která v posledních letech opakovaně atakují území České republiky, by touto optikou většina lesů přestala po takovém období plnit svou funkci. S tvrzením stěžovatelů proto nelze souhlasit. Kasační soud podotýká, že stěžovatelé v průběhu pořizování ÚP vznesli námítky, v nichž namítali špatný stav lesů, avšak napadení kůrovcem *očekávali* (viz str. 63 bod 7.12 II. odůvodnění ÚP). Lze proto usuzovat, že v době vznesení námitek les nebyl kůrovcem napadený. Odpůrce tudíž neměl důvod tyto skutečnosti blíže zkoumat, jelikož se jednalo o pouhé predikce ze strany stěžovatelů.

[27] Nejvyšší správní soud plně rozumí nevoli stěžovatelů, kteří zařazením pozemků do plochy *L* a *KZ* přišli o eventuální možnost pozemky využít k zástavbě, nicméně i v této souvislosti nelze než přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatelé možnosti umístit na předmětných pozemcích stavby v době účinnosti předchozího ÚP nevyužili, a rovněž se ani proti zalesnění oblasti žádným způsobem nebránili.

[28] Lze tedy konstatovat, že se na pozemcích stěžovatelů skutečně les nachází, a ač poškozen, plní svou funkci. V posuzovaném případě tak nevznikly jakékoli pochybnosti o existenci lesa, proto si odpůrce nebyl povinen vyžádat deklaratorní rozhodnutí dle § 3 odst. 3 lesního zákona. Rozhodnutí dle § 3 odst. 3 lesního zákona je vyžadována zejména v případech, kdy skutečný stav neodpovídá stavu zapsanému v příslušných evidencích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016 - 46); ani tato okolnost v posuzovaném případě nenastala, neboť stav zapsaný v katastru nemovitostí odpovídá skutečnému stavu. Odpůrce ani v tomto ohledu nepochybil.

[29] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku, dle které odpůrce nezjistil dostatečně skutkový stav, neboť existence lesa je zřejmá a ani jeho poškození kůrovcem či suchem (které nebylo řádně prokázáno) nemůže samo o sobě mít za následek, že les přestane plnit svou funkci (s níž nové funkční využití pozemků počítá). Lze tedy uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nebyl naplněn.

[30] Konečně, kasační soud zkoumal, zda je přijaté řešení ÚP proporcionální ve vztahu ke stěžovatelům. Stěžovatelé argumentovali jednak již výše zmíněným pozemkem parc. č. XP a také uzavřenými kupními smlouvami, v nichž byly pozemky v dané lokalitě určeny k zástavbě rodinnými domy. Otázkami týkajícími se pozemku parc. č. XP se Nejvyšší správní soud již věcně zabýval v odst. [21] výše v rámci zkoumání přezkoumatelnosti napadeného rozsudku a neshledal je důvodnými. Co se týče kupních smluv, krajský soud správně poznamenal, že ty byly uzavřeny v letech 2004 až 2005, tedy před téměř 20 lety; přibližně v té době došlo v dané lokalitě (teprve) k výsadbě lesních porostů. Již tím se tehdejší a současná situace v dané lokalitě podstatně odlišuje. Lze souhlasit i s názorem krajského soudu, že není zcela bez významu fakt, že stěžovatelé žádným způsobem nebrojili proti zalesnění, tedy vzniku stavu, který byl důvodem pro změnu regulace tohoto území napadeným ÚP. Pokud jsou pozemky v katastru nemovitostí zapsány jako lesní pozemky, čemuž odpovídá i aktuální stav, bylo zcela racionální a do jisté míry i očekávatelné, že odpůrce v rámci nového ÚP bude usilovat o sjednocení údajů v katastru nemovitostí a skutečného stavu v území s přípustným využitím dle územního plánu. Navíc povinnost chránit lesní porosty vyplývá z lesního zákona (viz § 14 odst. 1 lesního zákona). Odpůrce tak nemohl existenci lesa ignorovat; naopak, pokud neexistoval jiný závažný důvod, byl povinen jej chránit, což učinil tím, že zalesněnou plochu učinil nezastavitelnou. Odpůrce přitom v odůvodnění ÚP uvedl konkrétní veřejné zájmy, které převážily nad ochranou soukromého vlastnictví, a to například na str. 24, 64-66, 69 a 73. Nejvyšší správní soud proto neshledal výsledné řešení ÚP neproporcionální, jelikož odpůrce představil logickou a ucelenou argumentaci a uvedl konkrétní veřejné zájmy, které v posuzovaném případě převážily nad zájmem na ochraně soukromého vlastnictví. Z výše uvedeného je tak patrné, že stěžovatelé nemohli nabýt dostatečně silné legitimní

pokračování

očekávání o způsobu využití svých pozemků (k výstavbě) jen na základě kupních smluv uzavřených s jinými osobami v letech 2004 a 2005.

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatelé v kasační stížnosti sice uvedli, že vymezení stabilizované plochy *KZ* a návrhové plochy *NR-01* přímo navazuje na vymezení plochy *L*, a proto se důvody kasační stížnosti upínají i k vymezení těchto ploch, nicméně neuvedli žádné konkrétní námitky, v nichž by jakkoli polemizovali s jejich funkčním vymezením; Nejvyšší správní soud se proto tímto argumentem blíže nezabýval.

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na skutečnosti výše uvedené shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto jí dle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů tohoto řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – odpůrce – nebylo v jeho případě prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady převyšující rámec jeho úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. října 2023

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu