



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **J. K., MBA**, zastoupen JUDr. Michaelou Kindlovou, advokátkou, sídlem Blatenská 3218/83, Chomutov, proti odpůrkyni: **obec Kunětice**, sídlem Kunětice 58, zastoupena Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem, sídlem Na Hrádku 1940, Pardubice, na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Kunětice, vydaného veřejnou vyhláškou ze dne 22. 12. 2008, č. j. MmP 63216/2008, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. 7. 2023, č. j. 52 A 20/2023-40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jakuba Hrubého, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. XA a XB v katastrálním území K.. Územní plán obce vydaný veřejnou vyhláškou ze dne 22. 12. 2008, č. j. MmP 63216/2008 (dále jen „územní plán“), řadí oba pozemky podle funkčního využití do lesní plochy.

[2] Navrhovatel žádal u Městského úřadu Sezemice o vydání územního rozhodnutí o změně využití území ohledně jeho pozemku p. č. XB, a to z lesního pozemku na zahradu. Městský úřad Sezemice žádost zamítl rozhodnutím ze dne 23. 8. 2022 č. j. SEZ 5465/2022/SÚ/ILn. Navrhovatel proti tomuto rozhodnutí brojl odvoláním, které Krajský úřad Pardubického kraje zamítl rozhodnutím ze dne 25. 1. 2023, č. j. KrÚ 10386/2023/121/2022/OMSŘI/Bk (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu“), přičemž prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí krajského úřadu podal navrhovatel žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterou následně doplnil o návrh na zrušení části územního plánu v rozsahu pozemků p. č. XA a XB.

[4] Krajský soud vyloučil návrh na zrušení části územního plánu k samostatnému řízení a následně jej zamítl rozsudkem ze dne 12. 7. 2023, č. j. 52 A 20/2023-40. Navrhovatel vznesl jedinou námitku, tedy že územní plán řadí jeho pozemky do lesní plochy, ačkoliv jsou ve skutečnosti využívány jako zahrada. Územní plán má být změněn tak, aby odpovídal faktickému stavu. Podle krajského soudu územní plán stanoví koncepci rozvoje obce a nemusí nutně odpovídat aktuálnímu způsobu využití pozemků. Pokud navrhovatel usiluje o změnu funkčního využití pozemků, měl by podat návrh na změnu územního plánu. Neexistuje subjektivní právo vlastníka nemovitosti, aby územní plán odpovídal jeho představám o funkčním využití jeho pozemků.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zrušil rozsudek krajského soudu a určil nicotnost části územního plánu. Pozemky stěžovatele jsou v územním plánu vedeny jako lesní pozemky, přestože ve skutečnosti slouží jako zahrada a nelze je zalesnit, což ostatně potvrdily i orgány ochrany životního prostředí. Pozemky nelze zalesnit, protože jsou obklopeny jinými pozemky, na nichž se už řadu let žádný les nenachází. Z toho důvodu není možné dostat se na pozemky za účelem lesního hospodaření. Stěžovatel tuto situaci přirovnává ke stavu, kdy by měly být za lesní označeny pozemky, na nichž řadu let stojí sídliště. Územní plán je tedy neproveditelný a nicotný. Krajský soud se mýlí, když uvádí, že nikdo nemá subjektivní právo na to, aby územní plán vyjadřoval jeho přání. Pokud by tomu tak opravdu bylo, neměla by právní úprava návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádný smysl, protože by návrh na jeho zrušení musel být prakticky vždy zamítnut. Územní plán již v době svého vzniku petrifikoval stav, který dlouhodobě neexistuje a který nelze obnovit, což je v rozporu s principy územního plánování. Faktický stav pozemků stěžovatele neodpovídá tomu, který je uveden v územním plánu. Neexistuje přitom žádný zájem orgánu ochrany

pokračování

přírody na tom, aby byly pozemky vedeny jako lesní plocha. Je opakovaně judikováno, že současné evidence jsou převzaty z předešlých evidencí bez ověření, tzv. slepě. Existuje značný nesoulad mezi současnými evidencemi, dřívějšími evidencemi a skutečným stavem. Případné chyby nelze přičítat k tíži těm, kteří nejsou orgány veřejné moci a tyto chyby nezpůsobili. Správní orgány opakovaně znemožňují stěžovateli vykonávat svá elementární vlastnická práva, kdy si stěžovatel nemůže pozemky ani oplotit.

[7] Odpůrkyně uvedla, že se stěžovatel svým návrhem původně domáhal zrušení územního plánu, nikoliv vyslovení jeho nicotnosti. Stěžovatel neuvedl, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se odpůrkyně měla vůči němu dopustit v průběhu vydávání územního plánu nebo územním plánem samotným. Závěr stěžovatele, že krajský soud dovodil neexistenci subjektivního veřejného práva na to, aby územní plán vyjadřoval přání jednotlivců, je zavádějící a nesprávný. Krajský soud uzavřel, že neexistuje subjektivní právo vlastníka nemovitosti na to, aby územní plán odpovídal vždy jeho konkrétním představám o funkčním využití jeho pozemků. Dále je mylná stěžovatelova představa, že dosáhne změny funkčního využití pozemků návrhem na zrušení části územního plánu. Změny funkčního využití pozemků lze dosáhnout pouze prostřednictvím návrhu na změnu územního plánu. I kdyby stěžovatel prokázal, že faktický stav jeho pozemků neodpovídá jejich funkčnímu zařazení, nemůže to být důvodem pro zrušení části územního plánu. Z archivních leteckých snímků je patrné, že pozemky stěžovatele byly v roce 2009 zalesněny. Tvzení stěžovatele, že si „pozemky koupil jako roky a roky užívanou zahradu“, je rovněž nepravdivé. Stěžovatel si pozemky koupil s vědomím, že se jedná o lesní pozemky, a za cenu tomu odpovídající. Přestože stěžovatel tvrdí, že si nemůže své pozemky „ani oplotit“, již dávno je nelegálně oplotil vysokou betonovou stěnou. Tu postavil v rozporu s vydaným povolením, navíc v ochranném pásmu státního hradu Kunětická hora. Odkaz stěžovatele na „elementární vlastnická práva“ vyznívá nepatřičně, protože on sám nerespektuje ani základní obecně závazné právní předpisy. Odpůrkyně navrhuje, aby NSS kasační stížnost odmítl jako nepřipustnou, případně aby ji zamítl jako nedůvodnou. Dále žádá o náhradu nákladů řízení, neboť je malou obcí bez odborného personálu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] NSS posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] NSS nejprve posoudil námitku nicotnosti. Pokud by shledal, že je územní plán nebo jeho napadená část nicotný, nebylo by možné zabývat se dalšími věcnými námitkami.

[10] Odpůrkyně poukázala na to, že se stěžovatel domáhal v řízení před krajským soudem zrušení územního plánu z důvodu nezákonnosti, nikoliv vyslovení jeho

nicotnosti, jak nyní nově a nesprávně tvrdí v kasační stížnosti. NSS dává odpůrkyni zcela za pravdu; stěžovatel během řízení před krajským soudem skutečně nicotnost územního plánu nenamítal. Soud ovšem může (a musí) vyslovit, že je územní plán nicotný, i bez návrhu, tedy z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s., jenž se dle § 101b odst. 4 s. ř. s. použije přiměřeně v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy). Není proto rozhodné, zda stěžovatel namítal nicotnost územního plánu již v řízení před krajským soudem. Pokud by NSS shledal, že je územní plán nebo jeho část nicotný, musel by rozsudek krajského soudu zrušit a vyslovit nicotnost opatření obecné povahy, resp. jeho části (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-113).

[11] Obecně platí, že jen závažné a zjevné vady vyvolávají nicotnost správního aktu. Jinými slovy je nicotný ten správní akt (opatření obecné povahy), který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za správní akt nelze považovat. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, nebo nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS).

[12] Podle stěžovatele je územní plán nicotný, neboť jej zavazuje k nesplnitelné povinnosti. Na jeho pozemcích totiž žádné lesní porosty nejsou a ani je není možné zalesnit. NSS konstatuje, že územní plán (zařazení pozemků stěžovatele do lesní plochy) neukládá stěžovateli žádné nesplnitelné povinnosti.

[13] Územní plán se jistě dotýká právní sféry vlastníka nemovitých věcí, které se nachází v území jím regulovaném. Vytváří však pouze právní rámec pro budoucí rozhodování o změnách v území v jednotlivých správních řízeních či jiných procesních postupech. Samotný územní plán přímo neukládá jeho adresátům žádnou povinnost. Nelze dovozovat, že by stěžovatel byl povinen své pozemky zalesnit pouze z toho důvodu, že jsou v územním plánu zařazeny do lesní plochy. Územní plán pouze vymezuje, jaké změny týkající se pozemků stěžovatele lze v budoucích řízeních povolit. Stěžovatelův argument, že mu územní plán ukládá povinnost, jejíž splnění je fakticky nemožné, je tedy bez dalšího vyvrácen.

[14] Územní plán ostatně umožňuje širší způsob využití pozemků zahrnutých do lesních ploch. V územním plánu je například stanoveno, že mezi přípustné využití těchto ploch se řadí „*stávající plochy trvalých travních porostů, orné půdy a mimolesní zeleně*“.

[15] Pro úplnost NSS uvádí, že povinnost znovu zalesnit určitý typ pozemků po smýcení lesního porostu vyplývá ze zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon). Ten se vztahuje na pozemky určené k plnění funkcí lesa, které jsou vymezeny v jeho § 3. Lesní zákon rovněž upravuje nástroje, jimiž lze dosáhnout odnětí pozemků plnění funkcí lesa, nebo naopak zařazení pozemků do této kategorie (§ 3 odst. 4 a § 15). Na obdobných

pokračování

principech byla postavena i předchozí právní úprava obsažená v zákoně č. 61/1977 Sb., o lesích. Územní plán nemá bezprostřední vliv na to, zda konkrétní pozemek náleží do kategorie pozemků určených k plnění funkcí lesa, či nikoliv. Vytváří pouze rámec pro budoucí rozhodování o změně využití pozemku v územním řízení, které je spolu s rozhodnutím o odnětí pozemku plnění funkcí lesa potřebné k realizaci zamýšlené změny ve způsobu využití pozemku.

[16] Územní plán tedy nemůže stanovit, že stěžovatelovy pozemky jsou určeny k plnění funkcí lesa ve smyslu lesního zákona. Stěžovatel tyto dvě věci zaměňuje. Funkční vymezení pozemků v územním plánu nezavazuje stěžovatele k povinnostem uvedeným v lesním zákoně. Proto zařazení pozemků mezi lesní plochy v územním plánu nezavazuje stěžovatele k tomu, aby své pozemky zalesnil. Nezavazuje jej ani k jiné nesplnitelné povinnosti. Územní plán není nicotný.

[17] NSS se tak mohl zabývat další argumentací stěžovatele. Její jádro spočívá v tom, že stěžovatelovy pozemky jsou již desítky let používány jako zahrada a nelze je zalesnit. Stěžovatel žádá, aby byl vyřešen rozpor mezi faktickým stavem a zařazením jeho pozemků do lesní plochy v územním plánu.

[18] K tomu je potřeba uvést, že stěžovatel ve své argumentaci důsledně nerozlišuje mezi pozemkem p. č. XB, jenž skutečně obklopuje pozemek, na němž je postavena stavba, a o jehož změnu využití v územním řízení žádal, a pozemkem p. č. XA. K posledně uvedenému pozemku neuvádí stěžovatel vůbec nic, a dokonce není ani zřejmé, jaký vliv na zákonnost rozhodnutí krajského úřadu, které se týká změny využití pozemku p. č. XB, má skutečnost, že tento pozemek je rovněž součástí plochy lesní.

[19] NSS v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS, dovodil, že „v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že v obecné rovině by bylo možné přisvědčit argumentaci stěžovatele, podle nějž rozpor ve funkčním vymezení stabilizované plochy oproti skutečnému stavu pozemků v ploše zahrnutých zakládá nezákonnost územního plánu. Je nicméně třeba zdůraznit, že skutečným stavem pozemků se rozumí jejich stav právní (veřejnoprávní režim pozemků), nikoliv stav faktický.

[21] Stěžovatel nezpochybňuje, že jeho dva pozemky, v jejichž rozsahu se domáhal zrušení územního plánu, jsou v katastru nemovitostí evidovány jako lesní pozemky. Připouští, že v minulosti se jednalo o lesní pozemky i fakticky. Druh pozemků evidovaný v katastru nemovitostí tedy odpovídá i podle stěžovatele předchozímu způsobu využívání pozemků. Stěžovatel nenamítá ani to, že by se územní plán odchyloval od územně analytických podkladů. Toliko zdůrazňuje, že před desítkami let došlo ke smýcení lesních porostů na pozemcích, které jsou od té doby využívány zcela jiným způsobem jako zahrada (z kontextu stěžovatelovy argumentace nicméně plyne, že se tyto skutečnosti týkají pouze pozemku p. č. XB). Neodkazuje ovšem na žádný správní akt, který by jím popisovaný aktuální faktický stav umožnil. Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by pouhé faktické jednání vlastníka či uživatele pozemku postačovalo ke změně právního režimu pozemku, tj. k odnětí pozemku plnění funkcí lesa.

[22] Stěžovatel zcela nekonkrétně zmiňuje laxní přístup k evidenci nemovitostí a jejich využívání v době totalitního režimu. Stejně obecně tvrdí, že je známou a opakovaně judikovanou věcí, že současné evidence (např. katastr nemovitostí) převzaly bez ověření a bez nároku na zjištění správnosti údajů a jejich soulad se skutečností údaje dřívějších evidencí „slepě“. Stěžovatel nicméně nijak nedokládá, že by druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí neodpovídal stavu právnímu, tedy že byla vydána rozhodnutí nezbytná k odnětí pozemků plnění funkcí lesa. Pouze cituje zcela nepřiléhavou judikaturu, např. týkající se diskontinuity zápisů věcných práv mezi veřejnými knihami, pozemkovým katastrem a jednotnou evidencí půdy na jedné straně a evidencí nemovitostí a katastrem nemovitostí na druhé straně. To je však zcela odlišná problematika. Tyto úvahy stěžovatele jsou naprosto nepodložené ve vztahu k projednávané věci.

[23] Podstata stěžovatelova návrhu na zrušení části územního plánu je postavena na tom, že by soud měl poskytnout ochranu faktickému stavu, aniž by však stěžovatel tvrdil, tím méně prokázal, že aktuální faktický stav, který podrobně popisuje (ohledně pozemku p. č. XB), odpovídá stavu právnímu (tedy že nedošlo k odnětí pozemků plnění funkcí lesa pouze fakticky, ale též právně, tj. především v souladu s lesním zákonem). Naopak skutečnost, že potřeba incidenčního přezkumu územního plánu vznikla v souvislosti s tím, že stěžovatel požádal o územní rozhodnutí o změně využití území, a že odbor životního prostředí Magistrátu města Pardubice ve svém závazném stanovisku se záměrem souhlasil pod podmínkou, že dojde k odnětí pozemku plnění funkcí lesa, dokládá, že se stěžovatel pokouší *ex post* legalizovat jím popisovaný faktický stav. V cestě mu však stojí územní plán. Uvedené okolnosti tak nenasvědčují tomu, že by při zpracování územního plánu nebyl respektován tehdejší veřejnoprávní režim pozemků a územně analytické podklady. Stěžovatel poukazuje na to, že on za nic nemůže, nic nezavinil, pozemky nabyt ve stavu, v němž se fakticky nachází. Stěžovatel ovšem pomíjí, že nabytím vlastnického práva k pozemkům vstoupil do práv a povinností předchozího vlastníka. Skutečnost, že

pokračování

případně došlo k odnětí pozemků plnění funkcí lesa v rozporu se zákonem, není zhojena tím, že vlastnické právo k nim nabyla třetí osoba.

[24] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v době pořizování napadeného územního plánu byly pozemky, jež jsou v současnosti ve vlastnictví navrhovatele, evidovány v katastru nemovitostí druhem pozemku jako lesní pozemky. V souladu s tím byly v územním plánu zahrnuty do stabilizované plochy lesní. Z územního plánu, jehož návrh byl veřejně projednán již podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vyplývá, že právní předchůdci stěžovatele (tehdejší vlastníci pozemků) nepodali proti návrhu námitky ani připomínky. V bezprostředním sousedství pozemků stěžovatele byla vymezena zastavitelná plocha Z13 pro individuální rekreaci a v blízkosti též zastavitelné plochy Z14 a Z15 (rovněž pro individuální rekreaci). Z územního plánu nelze dovodit a stěžovatel to ani netvrdí, že by tehdejší vlastníci pozemků stěžovatele vyvinuli jakoukoliv aktivitu směřující k vymezení odlišné funkční plochy na pozemcích evidovaných v katastru nemovitostí jako lesní pozemky. Nelze vyloučit, že pokud by tak učinili, bylo by jim vyhověno, neboť nově vymezené zastavitelné plochy v dané oblasti dokládají, že zájem na ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa nebyl sledován absolutně, na části lesních pozemků byly vymezeny i plochy s jiným funkčním určením.

[25] Správní soudy se při přezkumu územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (viz rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, nebo ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Stanovení funkčního vymezení pozemků je tak záležitostí, do které mohou správní soudy zasahovat pouze minimálně. Soudům rozhodně nepřísluší hodnotit, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit jiný způsob funkčního využití (viz rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 24. 6. 2010, č. j. 7 Ao 2/2010-78).

[26] Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních, odůvodněných a zákonných aktů územní samosprávy by znamenaly porušení ústavně zakotvené dělby moci. Rozhodování o rozvoji spravovaného území (pořízení územního plánu) totiž patří mezi základní práva územní samosprávy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady soukromých i veřejných zájmů a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Ačkoliv územní plán může nepřímou zasahovat do vlastnického práva stěžovatele, vlastnické právo k věcem (pozemkům) není neomezené. Existuje totiž zájem společnosti na tom, aby stát reguloval, jak budou vlastníci s pozemky nakládat (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Při pořizování územního plánu musí obec vždy vyvažovat zájmy vlastníků dotčených pozemků a dalších zainteresovaných subjektů s veřejným zájmem na harmonickém využití území (viz rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 7. 10. 2011 č. j. 6 Ao 5/2011-43). Vlastníci proto nemají nárok na to, aby jejich pozemky byly vždy zařazeny do plochy funkčního využití pozemků podle jejich konkrétních představ (viz též rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, nebo ze dne 29. 4. 2008 č. j. 4 Ao 2/2008-42). Nelze tedy dospět k závěru, že by územní plán byl v posuzované věci nezákonný pouze z toho důvodu, že si stěžovatel přeje, aby

jeho pozemky byly zařazeny do plochy s jiným funkčním využitím. Zcela irelevantní je pak přání vlastníka pozemku vyjádřené až s odstupem několika let po vydání územní plánu, které vlastník nijak neprojevil v procesu pořizování územního plánu (tedy v době, kdy mohlo být zohledněno a především výsledné řešení též v odpovídající míře podrobnosti odůvodněno).

[27] Krajský soud v bodech 3 a 4 svého rozsudku správně uvádí, že zařazení pozemků do určité plochy funkčního využití v územním plánu nemusí automaticky odpovídat jejich reálnému stávajícímu způsobu využívání. Stěžovatel může užívat své pozemky jako zahradu a zároveň pozemky mohou být v územním plánu vedeny jako lesní pozemky. Tato skutečnost není v rozporu s právní úpravou. Pro vymezení funkčního využití pozemků v územním plánu jako lesních není nezbytné, aby se na pozemcích stěžovatele nacházely dřeviny, nebo aby stěžovatel své pozemky zalesňoval. Nesoulad mezi faktickým stavem a zařazením pozemků dle funkčního využití nezavdává bez dalšího příčinu pro nezákonnost územního plánu. V posuzovaném případě navíc zařazení pozemků do funkční plochy odpovídá údajům uvedeným v katastru nemovitostí, jejichž správnost, pokud jde o právní režim pozemků, stěžovatel zásadním způsobem nepochybnil, tedy ani nevyvrátil. Stěžovatel neprokázal, že by územní plán byl nezákonný z toho důvodu, že vymezil na jeho pozemcích stabilizovanou lesní plochu, ačkoliv skutečný právní režim pozemků neodpovídal funkčnímu využití takové plochy.

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti cituje část bodu 29 rozsudku NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, podle kterého „*odpůrce stanovil funkční využití území v souladu se skutečností*“. Touto citací se stěžovatel snaží konstatovat, že územní plán může být shledán zákonným, jen pokud funkční využití ploch v územním plánu odpovídá jejich faktickému stavu. Stěžovatel ovšem závěry NSS dezinterpretuje. V rozsudku se konkrétně uvádí, že „*Nejvyšší správní soud tedy nemůže zasáhnout do věcného řešení funkčního využití pozemku navrhovatele, a to tím spíše, když odpůrce toto funkční využití pozemků zásadně nezměnil. Nejvyšší správní soud si je vědom, že oproti původnímu územnímu plánu bylo zařazení pozemku navrhovatele změněno z funkčního využití zeleň - ve funkční využití přírodní nelesní porosty a veřejné prostranství. Sám navrhovatel ve svém podání uvedl, že byl jeho pozemek již před schválením napadeného územního plánu veřejností využíván. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že odpůrce stanovil funkční využití území v souladu se skutečností a nepřistoupil ke změně, kterou navrhoval navrhovatel. Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání [...]. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikována jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.*“ Z této citace je zřejmé, že NSS netvrdil, že územní plán může být shledán zákonným, pouze pokud funkční využití ploch v územním plánu odpovídá jejich faktickému stavu. Z citovaného textu vyplývá, že soud posuzuje zákonnost územního plánu mimo jiné podle toho, zda schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Závěr, že vlastník pozemků není územním plánem zkrácen na svých právech, pokud schválené funkční využití pozemků odpovídá jejich dosavadnímu faktickému využívání, nelze vykládat tak, že pokud faktické

pokračování

využívání pozemků neodpovídá funkčnímu vymezení v územním plánu, je vlastník automaticky zkrácen na svých právech.

[29] Stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, dle kterého nesouhlas s územním plánem nemůže být předmětem úspěšného návrhu na zrušení územního plánu. Tento závěr by podle něj znamenal praktickou nesmyslnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). K tomu NSS uvádí, že pro úspěšnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nezbytné, aby byl územní plán shledán nezákonným. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezáleží na tom, jestli s ním stěžovatel souhlasí, či nikoliv. Stěžovatel v této souvislosti dospívá k závěru, že podle krajského soudu se nemůže domáhat zrušení územního plánu. K takovému kategorickému závěru ovšem krajský soud ve svém rozsudku nedospěl. Naopak uvedl, že stěžovatel nemá právo na zrušení územního plánu právě proto, že jej soud neshledal nezákonným. Pokud v této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34, a ze dne 22. 4. 2021, č. j. 4 As 118/2020-52, lze uvést, že v obou věcech se jednalo o situaci, kdy soudy shledaly napadená opatření obecné povahy nezákonnými. Soudy tudíž nezrušily opatření obecné povahy proto, že s nimi stěžovatelé nesouhlasili, nýbrž pro jejich nezákonnost. Tak tomu ovšem v právě posuzované věci není.

[30] Krajský soud správně uvádí, že institut návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) neslouží k tomu, aby se za jeho pomoci stěžovatel mohl domáhat změny funkčního využití svých pozemků dle svých představ. Pokud si stěžovatel přeje, aby došlo ke změně funkčního využití jeho pozemků, má k dispozici jiný procesní nástroj. Tím je návrh na změnu územního plánu, který má materiálně povahu podnětu. Stěžovatel přitom nemá právní nárok na změnu územního plánu, resp. na zařazení jeho pozemků do jím požadovaného funkčního využití (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). O pořízení územního plánu nebo jeho změny rozhoduje zastupitelstvo odpůrkyně, přičemž na jeho konečné podobě se významně podílí i pořizovatel, dotčené orgány a další osoby. Zastupitelstvo odpůrkyně a pořizovatel přitom nejsou vázáni podaným návrhem (viz rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38). Zastupitelstvo odpůrkyně tedy může, ale nemusí návrhu na změnu územního plánu vyhovět.

[31] Stěžovatel uvádí, že neexistuje zájem na ochraně přírodní hodnoty (lesa), což dovozuje ze závazného stanoviska odboru životního prostředí Magistrátu města Pardubice, které bylo vydáno pro účely územního řízení, jehož výsledek stěžovatel napadl u krajského soudu žalobou. NSS konstatuje, že tento argument není pro rozhodnutí o návrhu na zrušení územního plánu relevantní, protože správní soudy nejsou v tomto řízení oprávněny posuzovat, jaké funkční využití je pro konkrétní pozemek nejvhodnější či akceptovatelné a zda toto zařazení odpovídá veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí. Jak již bylo výše uvedeno, správní soudy v tomto řízení posuzují pouze zákonnost opatření obecné povahy. Tu přitom nelze posuzovat perspektivou závazného stanoviska vydaného více než 10 let po vydání územního plánu. I kdyby bylo prokázáno, že orgány ochrany životního prostředí v současnosti nemají zájem na tom, aby pozemky stěžovatele byly nadále součástí pozemků určených k plnění funkcí lesa a zařazeny v lesní ploše, nezakládala by tato skutečnost nezákonnost územního plánu.

[32] Konečně stěžovatel uvádí, že závazné stanovisko orgánu územního plánování je nicotné. Toto závazné stanovisko se však vztahuje ke správnímu řízení o změně využití území a soudy jej nemohou v řízení o návrhu na zrušení územního plánu posuzovat.

[33] NSS dodává, že se v tomto rozsudku zabýval pouze nezákonností, resp. nicotností územního plánu. Tento rozsudek nepředjímá výsledek řízení o žalobě v části, ve které se stěžovatel domáhá zrušení rozhodnutí krajského úřadu.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Toto právo naopak náleží procesně úspěšné odpůrkyni. Vzhledem k tomu, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje vlastním odborným personálem, má NSS ve shodě s krajským soudem za to, že náklady za zastoupení advokátem jsou účelně vynaloženými náklady přesahujícími její běžnou úřední činnost (viz bod 29 usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

[36] Náhrada nákladů řízení se skládá z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)], a paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce odpůrkyně je plátcem DPH, NSS náhradu zvýšil o tuto daň ve výši 714 Kč na celkových 4 114 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel je povinen zaplatit náhradu nákladů řízení v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 31. července 2024

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu