



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. ve věci

navrhovatelů: a) P. Š.,
bytem X

b) M. Š.,
bytem X

oba zastoupeni Mgr. Michaelou Dumbrovskou LL.M.,
advokátkou se sídlem Kalvodova 26, 602 00 Brno

proti

odpůrci: Obec Vanůvek,
se sídlem Vanůvek 3, 588 56 Telč

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Vanůvek vydaného usnesením č. 14/2024 zastupitelstva obce dne 18. 3. 2024,

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem, doručeným Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „zdejší soud“), se navrhovatelé domáhali zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy – Územního plánu Vanůvek ze dne 18. 3. 2024 (dále též „ÚP“), a to ve vztahu k pozemku parc. č. XA v k. ú. X.

II. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

2. Navrhovatelé svoji aktivní legitimaci odvozují z toho, že jsou vlastníky pozemku parc. č. XA v k. ú. X, zapsaného na LV č. XB u Katastrálního úřadu pro Vysočinu, Katastrální pracoviště X. Pozemek je přímo dotčen vydáním napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelé proto tvrdí, že byli vydáním ÚP zkráceni na svých veřejných subjektivních právech.
3. Navrhovatelé v návrhu uvedli následující námitky.
4. Pozemek navrhovatelů byl v návrhu ÚP obce Vanůvek z května 2023 označen jako plocha Z9 a Z11. Obě plochy byly vedeny jako plochy zastavitelné pro individuální rekreaci. K návrhu ÚP bylo vydáno závazné stanovisko Odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 4. 5. 2023 (dále též „stanovisko Odboru životního prostředí“). Odbor životního prostředí ve svém stanovisku uvedl, že nesouhlasí s vymezením zastavitelných ploch pro individuální rekreaci Z9 a Z11 na lesní půdě. Pozemek ve vlastnictví navrhovatelů je totiž podle katastru nemovitostí veden jako lesní pozemek se způsobem ochrany – pozemek určený k plnění funkcí lesa. Navrhovatelé k tomuto stanovisku podali vyjádření, v němž namítali, že je nepřezkoumatelné a chybí v něm jakékoliv vážení dvou proti sobě stojících zájmů, kterými jsou na jedné straně ochrana lesa a na druhé straně vlastnické právo navrhovatelů. Odpůrce ani Odbor životního prostředí se nevypořádali ani s tím, že sousední pozemky, které mají stejné umístění v linii podél komunikace, byly do individuální rekreace zahrnuty, a pozemek navrhovatelů nikoliv. Nadto se na pozemku lesní porost ani reálně nenachází. Navrhovatelé pozemek kupovali za účelem výstavby chaty, přičemž jim bylo obcí přislíbeno, že bude s výstavbou souhlasit. Odbor životního prostředí však své stanovisko nedoplnil o relevantní úvahy ani se věcí dále nezabýval.
5. Navrhovatelé proto následně dne 27. 12. 2023 podali námitky proti návrhu ÚP. V nich uvedli, že stanovisko Odboru životního prostředí je nepřezkoumatelné. Odbor životního prostředí měl hodnotit, zda zájem na respektování autonomie vůle vlastníka a veřejný zájem na ochraně lesů jsou ve vzájemné rovnováze, s přihlédnutím k individuálním okolnostem. Tím, že byla upřednostněna ochrana lesa, došlo v daném případě k zásahu do vlastnického práva oproti vlastníkům dalších nemovitostí v lokalitě. Pozemek je v chatové lokalitě v rekreační oblasti, nachází se v proluce v chatové zástavbě. Lesní porosty se na pozemku ani nenachází, na pozemku se nachází pouze náletové dřeviny. Pozemek navrhovatelů s lesními pozemky z velké většiny ani nesousedí. Podle územně analytických podkladů ORP Telč a rozboru udržitelného rozvoje území ORP Telč je přímo uvedeno, že obec Vanůvek je svojí polohou na Vysočině v návaznosti na město Telč a dobrými přírodními podmínkami předurčena k rekreačnímu využití.
6. Co se týče stanoviska Odboru životního prostředí, to není samostatně přezkoumatelné, ale může tak být učiněno v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Na stanoviska se přitom uplatní ustanovení § 67 a 68 správního řádu o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí, zejm. odůvodnění. Odbor životního prostředí dále měl ve

svém stanovisku hodnotit zásah do vlastnických práv ve vztahu k veřejnému zájmu na plošné ochraně lesů, a to na základě užití principu proporcionality. Ve stanovisku není uvedeno, z jakých důvodů by rozšíření chatové zástavby na úkor lesních porostů vedlo ke zhoršení kvality přírodního prostředí a omezení stávajících funkcí lesa. Ostatní pozemky v lokalitě se navíc rovněž vyskytují na lesních pozemcích a byly do individuální rekreace zahrnuty, a pozemek navrhovatelů nikoli.

7. Dále navrhovatelé namítli, že odpůrce nedostatečně vypořádal jejich námitky proti ÚP. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zapotřebí klást stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí, tedy musí z něho být patrné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. K namítanému obsahu stanoviska Odboru životního prostředí nebylo v rozhodnutí o námitkách vůbec pojednáno, nevyjádřil se k nim ani Odbor životního prostředí, ač se k nim vyjádřit měl. V rozhodnutí o námitkách bylo pouze uvedeno, že k vypuštění ploch Z9 a Z11 došlo na základě nesouhlasného stanoviska Odboru životního prostředí. Rozhodnutí o námitce je tedy nepřezkoumatelné z důvodu, že námitky byly nedostatečně vypořádány.
8. Nakonec navrhovatelé poukázali na to, že napadený ÚP je nutno přezkoumat z hlediska jeho proporcionality. Podle navrhovatelů vypuštění ploch Z9 a Z11 z individuální rekreace vybočuje ze zásady proporcionality a je diskriminační vůči navrhovatelům. Došlo tedy ke zkrácení vlastnických práv navrhovatelů bez odborné úvahy ohledně míry zásahu.
9. S ohledem na své námitky navrhovatelé navrhují, aby soud zrušil opatření obecné povahy – ÚP Vanůvek ve výše označené části, a uložil odpůrci povinnost uhradit navrhovateli náklady řízení.

III. Obsah vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že k vypuštění zastavitelných ploch Z9 a Z11 z návrhu ÚP došlo na základě nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu ochrany lesa, neboť územní plán nemůže být v rozporu se stanovisky dotčených orgánů. Souhlasné stanovisko Odboru životního prostředí obec obdržela pouze po vypuštění uvedených ploch z návrhu ÚP. Odpůrce akceptoval námitku navrhovatelů na změnu části ÚP.

IV. Posouzení věci soudem

11. Napadenou část opatření obecné povahy – Územního plánu Vanůvek krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že návrh není důvodný.
12. Soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení ústního jednání.
13. Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení, jakožto základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení je existence opatření

obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu.

14. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 43 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva obce Vanůvek skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona dle ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. je taktéž závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhali zrušení konkrétně vymezené části ÚP.
15. Podmínka aktivní legitimace navrhovatelů je taktéž splněna, pokud navrhovatelé tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemku regulovaného územním plánem. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: *„(...) potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.“* Krajský soud v této souvislosti odkazuje taktéž na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém tento uvádí, že aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude *„(...) konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“* Navrhovatel by měl podle tohoto usnesení dále v případě napadení územního plánu prokázat, že *„(...) existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.“* Navrhovatelé prokázali, že jsou vlastníky pozemku, u něhož došlo napadeným územním plánem k jeho vyřazení ze zastavitelných ploch. Pro shrnutí zdejší soud uvádí, že návrh je tedy obecně oprávněn podat pouze nositel absolutních práv k pozemku, nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, do jehož právní sféry bylo prokazatelně zasaženo. Tvrzení navrhovatelů shledává krajský soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými, neboť se jedná o konzistentní tvrzení dotčení vlastnického práva navrhovatelů. Krajský soud tedy považuje navrhovatele za aktivně legitimované k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.
16. Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost poznamenat, že podle § 101a odst. 3 je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je tak odpůrce obec Vanůvek, jehož zastupitelstvo napadený ÚP vydalo.
17. Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva obce Vanůvek vydat (v samostatné působnosti) územní plán, je dána zákonem (ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona). Navrhovatel tuto skutečnost taktéž nijak nezpochybnil. Při posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, postačuje ze strany

zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádné pochybení a otázka působnosti orgánu k vydání změny územního plánu taktéž není mezi stranami sporná.

18. K jednotlivým návrhovým bodům uvádí soud následující.

IV.1. Závazné stanovisko Odboru životního prostředí

19. Navrhovatelé v první řadě namítali, že závazné stanovisko Odboru životního prostředí je nepřezkoumatelné. Odbor životního prostředí se měl zabývat tím, zda je v rovnováze zájem navrhovatelů jako vlastníků pozemku a veřejný zájem na ochraně lesa.
20. K závazným stanoviskům krajský soud obecně uvádí, že stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace jsou závazným podkladem, kterým jsou pořizovatel i zastupitelstvo obce povinni se při tvorbě územního plánu řídit a od něhož se nesmí odchýlit (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2022, č. j. 3 As 89/2020 – 51, či rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019 – 56). Odpůrce si proto nemohl učinit vlastní názor na to, zda je vydané závazné stanovisko správné či nesprávné. Stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími (viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona) a sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska se materializuje až v konečném rozhodnutí správního orgánu (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, tento rozsudek se sice zabýval závaznými stanovisky vydávanými podle § 149 správního řádu, dílčí závěry se však přiměřeně uplatní i ve vztahu ke stanoviskům vydávaným pro účely pořízení územně plánovací dokumentace). Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu v zásadě až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62). Jak plyne z výše uvedeného, přezkum stanoviska je tedy možný až v rámci přezkumu ve věci vydaného opatření obecné povahy.
21. Krajský soud proto s ohledem na uvedené a s ohledem na námitku navrhovatelů přistoupil k přezkumu závazného stanoviska Odboru životního prostředí.
22. V první řadě navrhovatelé namítali nepřezkoumatelnost stanoviska.
23. Krajský soud však neshledal žádnou z vad, pro kterou by bylo předmětné závazné stanovisko nepřezkoumatelné, ať už pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). Je na dotčeném správním orgánu, aby logicky odůvodnil své rozhodnutí a argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů.
24. To se ve zde projednávaném případě stalo a soud proto nemůže přisvědčit navrhovatelům ani v jednom z jejich odkazů na vady, které by vedly k nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska. Zdejší soud má za to, že dotčený správní orgán zdůvodnil a srozumitelně uvedl, co ho vedlo k závěru předmětného závazného stanoviska.

25. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je tak seznatelné, které otázky dotčený správní orgán, tj. Odbor životního prostředí, považoval za rozhodné. Vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež v předmětném stanovisku dotčený správní orgán vyslovil, je zřetelná. Závazné stanovisko proto krajský soud považuje za přezkoumatelné. Ostatně sami navrhovatelé s tímto stanoviskem polemizují, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné, a skutečnost, že se závěry dotčeného správního orgánu navrhovatelé nesouhlasí, nutně neznamená, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
26. Odbor životního prostředí ve svém stanovisku v první řadě odkázal na relevantní právní úpravu, podle níž jsou pořizovatelé územně plánovací dokumentace *povinni dbát zachování lesa a řídit se přitom ustanoveními tohoto zákona. Jsou povinni navrhnout a zdůvodnit taková řešení, která jsou z hlediska zachování lesa, ochrany životního prostředí a ostatních celospolečenských zájmů nejvhodnější; přitom jsou povinni provést vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení, navrhnout alternativní řešení, způsob následné rekultivace a uspořádání území po dokončení stavby* (§ 14 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, dále jen „lesní zákon“).
27. K navrhovaným plochám Z9 a Z11 si Odbor životního prostředí opatřil podklady, na základě nichž dospěl k závěru, že pozemek navrhovatelů tvoří se sousedním lesním porostem menší kompaktní lesní útvar, lesní pozemek lze účelně obhospodařovat a není vyloučen z řádného lesnického hospodaření.
28. Odbor životního prostředí dále vycházel z ustanovení § 13 odst. 1 lesního zákona, podle něhož *veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu, pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem plnění funkcí lesa*.
29. S odkazem na uvedené ustanovení lesního zákona pak Odbor životního prostředí konstatoval, že zařazením nových zastavitelných ploch Z9 a Z11 by došlo k plošnému rozšíření a intenzifikaci stávající chatové zástavby, a to na úkor lesních porostů, což by vedlo ke zhoršení kvality přírodního prostředí a omezení stávajících funkcí lesa. Proto Odbor životního prostředí považoval návrh za nevhodný.
30. K tomu krajský soud uvádí, že Odbor životního prostředí evidentně postupoval podle lesního zákona a jeho postupu nelze nic vytknout. Z § 13 odst. 1 lesního zákona jednoznačně vyplývá, že využití lesních pozemků k jiným účelům je zakázáno. Může být udělena výjimka na základě žádosti vlastníka nebo ve veřejném zájmu. Z dikce ustanovení je přitom zjevné, že žádosti vlastníka nemusí správní orgán vyhovět. Veřejný zájem na zachování lesních pozemků vyplývá už ze samotného lesního zákona, zájem vlastníka na jiném využití lesního pozemku nemůže automaticky převažet veřejný zájem na zachování lesa. Je přitom nerozhodné, zda se na předmětné ploše reálně vyskytují lesní porosty či ne, podstatné je, že plocha byla vymezena jako lesní pozemek se způsobem ochrany „pozemek určený k plnění funkcí lesa“, který je chráněn lesním zákonem tak, že jejich využití k jiným účelům je primárně zakázáno.
31. Pro rozhodnutí soudu je pak podstatné, zda případné obsahové nedostatky stanoviska Odboru životního prostředí odůvodňují zásah do ÚP v podobě jeho zrušení. Krajský soud se domnívá, že nikoliv. Ačkoliv tedy stanovisko Odboru životního prostředí nebylo

obsahově vyčerpávající, nelze konstatovat, že to způsobuje zásadní nezákonnost ÚP, a neodůvodňuje zásah soudu v podobě zrušení ÚP.

IV.2. Nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů k návrhu ÚP

32. Navrhovatelé dále namítali, že jejich námitka proti ÚP nebyla dostatečně vypořádána.
33. K tomu soud musí konstatovat, že námitka byla odpůrcem vypořádána stručně. Soud je však toho názoru, že odpůrce se s námitkou věcně vypořádal v odůvodnění samostatného rozhodnutí o námitkách tak, že jeho rozhodnutí ob stojí.
34. Podle ustanovení § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) *vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*
35. Odpůrce se s podanou námitkou vypořádal v samostatném rozhodnutí, které je součástí ÚP. O navrhovateli podané námitce rozhodl odpůrce tak, že jí nevyhověl. V odůvodnění se pak odpůrce vypořádal s námitkou navrhovatelů, přičemž odůvodnění splňuje nároky dané judikaturou, na základě níž „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené“ (z rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169).
36. Jak soud uvedl výše, odpůrce se vypořádal s námitkou navrhovatelů stručně, avšak ve svém souhrnu je seznatelné, z jakých důvodů považuje námitku za vyvrácenou. Odpůrce se vyjádřil k námitce a uvedl k ní argumentaci, z jakých důvodů nemohl námitce vyhovět, zejména se odkazoval na ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož územní plán nemůže být v rozporu mj. se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 stavebního zákona přesně zní „zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu“). Odpůrce k tomu dále odkázal na nesouhlasné stanovisko Odboru životního prostředí a popsal, jako probíhala komunikace s Odborem životního prostředí ohledně návrhu na zařazení ploch Z9 a Z11 do ÚP. S ohledem na uvedené pak námitky navrhovatelů zamítl.
37. V uvedeném případě je pak nutno posuzovat, zda skutečnost, že vypořádání námítky je stručné, je natolik závažným pochybením, které má zásadní vliv na zákonnost

napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že odpůrce námitku navrhovatelů vypořádal, má soud za to, že nebylo dosaženo takové závažnosti, aby to mělo za následek nezákonnost celého ÚP.

38. Ohledně problematiky přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách krajský soud na závěr odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48, v němž uvedl, že *„odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena.“* Krajský soud má přitom za to, že k vypořádání námitky navrhovatelů došlo v kvalitě, která je dostačující k závěru, že navrhovatelé nebyli nijak zkráceni ve svých právech a je zjevné, jakým způsobem byla námitka navrhovatelů vypořádána. Při posuzování odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba se vyhnout i přílišnému formalismu, který by mohl zasáhnout do práva obce na samosprávu a ohrozit funkčnost územního plánování (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291).

IV.3. Zásah do vlastnických práv navrhovatelů

39. Ohledně namítaného dotčení vlastnických práv navrhovatelů soud konstatuje, že mezi největší zásahy do soukromé sféry osoby dotčené změnou územního plánu patří bezesporu omezení jejích ústavně zaručených vlastnických práv. Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území, přičemž v tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných dle územního plánu (viz rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). V tomto směru tedy může změna územního plánu představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
40. Zásahy do vlastnického práva musí pak mít zásadně výjimečnou povahu, jak ostatně vyplývá taktéž z rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém je uvedeno: *„V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu.“* Omezení v podobě územního plánu je schopno v obecné rovině tyto podmínky ve většině případů splňovat. Především je v principu založeno na legitimních důvodech, neboť územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů v území jím regulovaném a umožňuje tak sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území.
41. Krajský soud konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění

některých zájmů před jinými při zachování zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a před nedodržáním zákonných mantinelů.

Při hodnocení zákonnosti územního plánu (resp. i jeho změny) se poté správní soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti.

42. V souvislosti s tvrzeným porušením veřejného subjektivního práva soud odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, když: *„(...) z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním – § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci.“*
43. S touto otázkou poté souvisí taktéž problematika legitimního očekávání navrhovatelů v případě ochrany vlastnického práva vzhledem k očekávanému zahrnutí dotčeného pozemku do zastavitelných ploch. Jeho uchopení je v případě územního plánování velmi obtížné především z toho důvodu, že smyslem územního plánování je vytváření předpokladů pro rozvoj území. Jak je z podstaty těchto výrazů zřejmé, především sladit očekávání a předpoklady tak, aby vyhovovaly všem dotčeným subjektům, je téměř nereálným úkolem, jelikož zpravidla jsou na jedné straně subjekty, které mají zájem na pokračování současného stavu, zatímco na druhé straně je zájem o změnu ve funkčním využití území, v tomto případě formou změn územního plánu. K tomuto konfliktu se blíže vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, ve kterém uvedl, že: *„(...) princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření "závazné správní praxe" – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“* Z tohoto lze tedy dále vyvodit, že jednotlivec nemůže mít žádná legitimní očekávání v tom směru, že územní plán či jeho návrh zůstane neměnný v určité podobě po celou dobu existence jeho věcných práv k nemovitostem v něm upravených. Nemůže ale na druhou stranu ani očekávat změnu územního plánu pouze takovým způsobem, který odpovídá jeho představám. Lze tedy dospět k závěru, že právní jistota, ani legitimní očekávání, nejsou pro oblast územního plánování instituty typickými a nelze tedy s tímto ve svých úvahách počítat.
44. Při hodnocení proporcionality řešení přijatého ÚP krajský soud dále vycházel ze zásad vytyčených usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, který zde vyslovil: *„(...) za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k*

omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“

45. Pokud tedy jde o navrhovatelí tvrzený zásah do jejich konkrétního vlastnického práva, k tomu krajský soud zdůrazňuje, že v procesu územního plánování k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází. Odpůrce byl k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů oprávněn, měl zcela legitimní důvody pro změny ve funkčních plochách oproti původnímu návrhu ÚP a samotná existence takového zásahu nemůže být důvodem pro zrušení napadené části změny ÚP. Rovněž, jak soud uzavřel již výše, byl odpůrce vázán stanoviskem Odboru životního prostředí, což mu v podstatě nedalo prostor k tomu, aby pozemky zařadil do funkčních ploch dle přání navrhovatelů.
46. Co se týče samotného pozemku, z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že se jedná o lesní pozemek, se způsobem ochrany „pozemek určený k plnění funkcí lesa“. Sami navrhovatelé nerozporují, že o této skutečnosti věděli při koupi pozemku. Ani souhlas odpůrce s tím, aby se předmětný pozemek zahrnul mezi zastavitelné plochy pro individuální rekreaci, nemohl založit legitimní očekávání navrhovatelů, neboť s ohledem na ochranu pozemku toto rozhodnutí nezáviselo pouze na odpůrci, ale i na dotčeném orgánu. Soud také nad rámec uvedeného zdůrazňuje, že součástí vlastnického práva k pozemkům není nárok na jejich libovolné zastavění.
47. Námitku týkající se zásahu do vlastnických práv navrhovatelů proto soud rovněž shledal nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

48. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy v celém rozsahu jako nedůvodný, a proto jej zamítl, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
49. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 větu první s.ř.s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé úspěch ve věci neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o úspěšného odpůrce, tomuto náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly a ani je nepožadoval, protože mu náhrada nákladů nebyla přiznána. O nákladech účastníků proto soud rozhodl, jak je uvedeno ve výrocích II. a III. tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

JUDr. Petr Polách v. r.
předseda senátu