



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

navrhovatele: I. T.

proti

odpůrci:

Město Orlová

sídlem Osvobození 796, 735 14 Orlová - Lutyně

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, změny č. 5 územního plánu Orlová ve vztahu k pozemkům p. č. 1287 a 1279,

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Stanovisko navrhovatele:

1. Navrhovatel se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 3. 6. 2024, domáhal přezkumu rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 4. 2024, č. j. MSK 133511/2023, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Orlová ze dne 22. 6. 2023, kterým tento ve společném řízení schválil stavební záměr „účelová komunikace veřejně přístupná na pozemku parc. č. 1279/1 v k.ú. Poruba u Orlové s obratištěm“ na pozemcích parc. č. 1279/1 a parc. č. 1288 v k. ú. Poruba u Orlové. Žaloba je vedena pod sp. zn. 25 A 26/2024. Současně, samostatným návrhem, navrhovatel navrhl

zrušení v tomto společném řízení užitého opatření obecné povahy, změny č. 5 územního plánu Orlová, kterým bylo funkční využití pozemku par. č. 1279 a části pozemku parc. č. 1287 o rozloze cca 4 000 m² změněno z plochy zeleně přírodního charakteru na plochu individuálního bydlení. Tento návrh je předmětem tohoto řízení.

2. Navrhovatel se změnou funkčního využití nesouhlasil. Poukázal na to, že se na předmětných pozemcích, které byly schváleny jako plocha 5/Z8, nachází tzv. ochranné pásmo lesa podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., (dále jen „lesní zákon“) pro les na pozemku parc. č. XA, který je v jeho vlastnictví, a částečně pro les na pozemku parc. č. 1305. Tato skutečnost nebyla při schvalování změny územního plánu vzata v potaz, když na ochranné pásmu neupozorňuje žádný dokument, kromě stanoviska odboru státní správy lesů v Orlové, které pouze stručně konstatuje, že ke změně územního plánu nemá připomínky a námítky. Podle navrhovatele, ochranné pásmo lesa je reálným stavem důležitým pro budoucí stavební řízení, proto měla být tato skutečnost při schvalování zohledněna. Pokud není na žádném dokumentu uvedeno, že na předmětných podzemích v ploše 5/Z8 je ochranné pásmo lesa, nemohly být tyto pozemky pro užití k individuálnímu bydlení schváleny v souladu s lesním zákonem a zastupitelé nebyli při hlasování o změně objektivně informováni.
3. Navrhovatel dále uvedl, že se obrátil na policii ČR s podnětem k prošetření nekalého jednání úředníků odboru výstavby a životního prostředí při schvalování změny č. 5 územního plánu. Ve vyrozumění policie není zmínka o ochranném pásmu lesa ani o vyjádření souhlasu orgánu státní správy lesů s dotčením ochranného pásma lesa na těchto pozemcích. Navrhovatel dne 31. 1. 2022 požádal o změnu územního plánu zpět k funkčnímu využití předmětných pozemků zeleně přírodního charakteru, proti čemuž podal předkladatel zamítavé stanovisko s poukazem na investice majitelů do pozemku, které by město muselo hradit, ačkoliv žádný doklad o investicích nepředložil a tyto v podstatě žádné nebyly.
4. Odpůrce popsal proces přijetí změny č. 5 územního plánu. K námítkám navrhovatele uvedl, že postup podle § 14 odst. 2 lesního zákona se uplatní až v navazujících řízeních o konkrétních stavbách, nikoliv při pořízení územního plánu. Schválení dotčení pozemků v ochranném pásmu lesa, jak požaduje navrhovatel, nebylo potřeba obstarat. Orgán státní správy lesů své stanovisko k navržené změně vyjádřil v koordinovaném stanovisku dne 30. 4. 2018 a 23. 8. 2018. Změna územního plánu tak byla projednána i v souladu se zákonem o lesích.
5. Odpůrce dále uvedl, že pořizovatel změny územního plánu dal sice nesouhlasné stanovisko k změně využití posuzované plochy, neboť není potřeba vymezování nových zastavitelných ploch, zastupitelé však nejsou názorem pořizovatele vázáni. Ačkoliv v návrhu není uvedeno, že se pozemky nacházejí v ochranném pásmu lesa, není to na závadu, protože samotné ochranné pásmo nevylučuje jejich využití pro např. stavbu rodinného domu. Umístění pozemků ve vzdálenosti 50 metrů od okraje pozemku určeného k plnění funkce lesa nebylo důvodem, aby zastupitelstvo nepřipustilo změnu využití, a proto pořizovatel tuto skutečnost neuváděl. Platný územní plán nadto stanoví zákaz umisťovat do pásma 10 metrů od okraje pozemků plnících funkci lesa žádné stavby s výjimkou staveb technické a dopravní infrastruktury a veřejných prostranství, tedy ani on nevylučuje umístění stavby ve vzdálenosti 50 metrů od okraje lesního pozemku. Umístění konkrétních staveb bude až předmětem navazujících řízení.
6. Je pravdou, že ve výsledné změně územního plánu, překládané na konci pořizování změny zastupitelstvu obce, plocha 5/Z8 není uvedena mezi plochy, kde je nutno dodržena

vzdálenost 50 metrů od okraje lesa. Tento odstavec však má pouze proklamativní charakter, když povinnost projednat umístění stavby v pásmu 50 metrů od okraje lesa vyplývá z lesního zákona. Jestli je plocha vyjmenovaná v odůvodnění změny územního plánu nebo není, na tuto povinnost nemá vliv. Umístění posuzované plochy do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa je zřejmé z výkresové části.

7. Navrhovatel s názorem odpůrce nesouhlasil. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011-347 z 1. 6. 2011 a odborné články uvedl, že změna využití území v ochranném pásmu lesa při územním plánování vyžaduje souhlas orgánu státní správy lesů obce s rozšířenou působností. Rozhodující stanovisko při schválení změny územního plánu mají zastupitelé, kteří musí proto vyčerpávajícím způsobem objektivně informováni, což nebyli. Navrhovatel zdůraznil, že v Orlové je využito jen necelých 25% zastavitelných ploch, přesto vznikají nové za současné likvidaci ochranných pásem lesa a zeleně. Uvedl rovněž, že předpokládané omezení zastavitelnosti ploch v důsledku probíhající těžby nebylo naplněno. Odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54
8. Následně dodal, že změna způsobu využití předmětné plochy byla provedena „bezmyšlenkovitě“, aniž by správní orgán uvážil v rámci předvídatelnosti územního plánu, zda na takové parcele umožněné využití vůbec bude možné. Zdůraznil, že podle nově platné úpravy od 1. 7. 2024 je ochranné pásmo lesa 30 metrů od jeho hranice, přičemž délka stavební parcely 1287/6 od hranice lesního pozemku k hranici účelové komunikace 33 metrů a u stavebního pozemku 1279/2 35 metrů. Postup žalovaného je formalistický a neodpovídá zásadě vzniku předcházení škod. Navrhovatel nesouhlasil ani s proklamativním charakterem výčtu ploch, které jsou zasaženy ochranným pásmem lesa, když v důsledku toho se autorizovaná osoba nevyjádřila k této ploše a zastupitelé rozhodovali na základě neúplných a skutkově nesprávných podkladů.
9. U jednání oba účastníci na svých stanoviscích setrvali. Odpůrce namítl opožděnost návrhu.

Ze spisu krajský soud zjistil následující:

10. O pořízení změny územního plánu rozhodlo zastupitelstvo dne 19. 6. 2017.
11. Důvodem zpracování změny byla zpráva o uplatňování územního plánu za roky 2013 – 2018 a individuální žádosti o změnu. Mezi nimi byla též žádost vedená pod bodem 20, týkající se pozemků parc. č. 1279 a 1287, v k. ú. Poruba o celkové výměře 5 510m², přičemž část pozemku č. 1287 již byla zastavitelnou plochou pro individuální bydlení, zbytek byl v nezastavěném území, využití zeleň přírodního charakteru. Žadatelé žádali o změnu funkčního využití na zastavitelnou plochu individuální bydlení. Návrh nesl označení ZM 5/3, parc. č. 1279, 1287, k. ú. Poruba u Orlové, plocha byla označena 5/Z8.
12. Pořizovatele dal k žádosti nesouhlasné stanovisko pro neprokázání potřeby vymezení nových zastavitelných vzhledem k stávajícím dostatečným výměrám. Navrhl prověřit vymezení této zastavitelné plochy v případě, že v rámci změny budou vypuštěny zastavitelné plochy o stejné nebo větší výměře.
13. V procesu přijímání bylo dne 27. 4. 2018 zpracováno Městským úřadem Orlová, odborem výstavby a životního prostředí, koordinované závazné stanovisko a sdělení, obsahující též stanovisko Městského úřadu Orlová, odboru výstavby a životního prostředí jako orgánu státní správy lesů, že ke změně územního plánu č. 5 nemá připomínky a námítky, z důvodu,

že návrhem nejsou přímo dotčeny žádné lesní pozemky (zábory nejsou navrženy), co se týče některých územně vyčleněných ploch ve vzdálenosti do 50 metrů od okraje lesa, bude pak postupováno v režimu udělování souhlasu k jednotlivým stavebním záměrům ve smyslu 14 odst. 2 lesního zákona.

14. Dne 30. 4. 2018 bylo zpracováno Krajským úřadem pro Moravskoslezský kraj, odborem životního prostředí, koordinované stanovisko. V něm KÚ k veřejným zájmům chráněným zákonem o lesích uvedl, že *veřejné zájmy, chráněné zákonem v působnosti krajského úřadu dle § 48a odst. 2 písm. b) zákona č., 289/1995 Sb., o lesích a změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nejsou předloženým návrhem změny č. 5 územního plánu orlové dotčeny. Odůvodnění: Dle § 48 odst. 2 písm. b) lesního zákona krajský úřad uplatňuje stanovisko k územním plánům obcí s rozšířenou působností. Předloženým návrhem změny územního plánu nejsou umísťovány nové plochy na pozemky určené k plnění funkce lesa a ani v jeho ochranném pásmu, a proto veřejné zájmy chráněné lesním zákonem nejsou změnou č. 5 ÚP orlová dotčeny.*
15. V průběhu projednání změny č. 5 územního plánu nebyly uplatněny žádné námítky.
16. Dne 18. 9. 2018 byla veřejnou vyhláškou vyhlášena změna č. 5 územního plánu Orlová a úplné znění územního plánu Orlová, kterou byla do kapitoly I. A, c) doplněna tabulka zastavitelných ploch, obsahující též plochu 5/Z8 v Porubě u Orlové, využití bydlení individuální (v RD). V odůvodnění není změna u této plochy explicitně vysvětlena. V části *dopad navrženého řešení na pozemky určené k plnění funkcí lesa*, je uvedeno, že změna č. 5 nepředpokládá zabor pozemků určených k plnění funkce lesa. *V případě nové výstavby je nutno dodržovat vzdálenost 50m od okraje lesa (...). Rozhodnutí o umístění stavby do této vzdálenosti lze vydat jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy. Požadavek 50m vzdálenosti od okraje lesa nesplňují pozemky.* Plocha 5/Z8 zde zmíněna není.

Posouzení návrhových námitek:

17. Krajský soud nejprve konstatuje, že návrh byl podán včas. Navrhovatel návrh podal v rámci tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, který umožňuje ustanovení § 101a odst. 1, věta druhá, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen s. ř. s.): *pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.* Lhůtu pro podání návrhu upravuje § 101b odst. 1 s. ř. s. takto: *návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.* Podle judikatury (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 194/2014-36, ze dne 13. 9. 2016, populární název "Buchlovičtí papoušci"¹, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40) je lhůta k podání návrhu na

¹ Právní věta tohoto usnesení zní: *Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.*

zrušení opatření obecné povahy v rámci incidenčního přezkumu navázána na lhůtu pro podání žaloby proti následnému rozhodnutí vydanému na jeho základě. Znamená to, že lhůta k podání návrhu na incidenční přezkum uplyne současně se lhůtou pro podání žaloby proti rozhodnutí.

18. Navrhovatel podal dne 3. 6. 2024 žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 4. 2024, č. j. MSK 133511/2023, které mu bylo podle obsahu správního spisu doručeno 29. 4. 2024, a současně podal návrh na zrušení změny č. 5 územního plánu. Obě podání tedy učinil ve lhůtě pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, která je podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dvouměsíční. V napadeném rozhodnutí bylo změny č. 5 územního plánu užito. Navrhovatel proto podal včas návrh na jeho přezkum a námitka odpůrce důvodná není.
19. Navrhovatel předně namítl, že při přijímání změny č. 5 územního plánu zastupitelné nevěděli, že pozemky, u kterých dochází ke změně funkčního využití na zastavitelnou plochu pro individuální bydlení, jsou v užívání omezeny tzv. ochranným pásmem lesa podle § 14 odst. 2 zákona o lescích, představující limit pro výstavbu. Domáhá se tak pochybení v procesu přijímání změny územního plánu.
20. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s., *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
21. Již z jazykové znění citovaného ustanovení vyplývá, že podmínkou pro aktivní legitimaci je tvrzení krácení na právech navrhovatele, podmínkou úspěchu návrhu pak je zjištění tohoto tvrzení. Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 uzavřel: *ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.* V navazující judikatuře opakovaně potvrdil nezbytnost tvrzení o zásahu do práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy pro založení aktivní procesní a věcné legitimace. Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele (např. rozsudek č. j. 4 As 98/2019-30 z 4. 7. 2019 nebo rozsudek ze dne 2. 2. 2022 č. j. 8 Ao 2/2022-53, zej. bod 23 a násl.).
22. Navrhovatel akcentoval limit, který tzv. ochranné pásmo lesa pro předmětné území definuje, o jehož existenci neměli zastupitelé při schvalování posuzované změny vědět. Toto pochybení však nijak nespojil se zásahem do své právní sféry.
23. Podle § 14 odst. 2 lesního zákona, ve znění ke dni přijetí změny č. 5 územního plánu, tedy ke dni 18. 9. 2018, *dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.* Odkazovaným zvláštním předpisem je např. zákon č. 50/1976 Sb., tedy tzv. první stavební zákon; vzhledem

k totožnosti úpravy se jím nepochybně míní o zákon č. 183/2006 Sb., tzv. střední stavební zákon a zákon č. 283/2021 Sb., tzv. nový stavební zákon.

24. Požadavek nutného souhlasu příslušného orgánu státní správy lesů v řízení podle kteréhokoliv stavebního zákona, které povede k rozhodnutí o umístění a povolení stavby rodinného domu na předmětných pozemcích, které nejsou ve vlastnictví navrhovatele, do právní sféry navrhovatele nijak nezasahuje. Tím, že navrhovatel není vlastníkem předmětných pozemků, je vyloučeno možné dotčení jeho práv, vyplývající z práva vlastníka nakládat s předmětem svého vlastnictví, které může být nutností souhlasu omezeno. Současně je tím vyloučen přímý a nezprostředkovaný vztah regulace k jeho právům. Nutný souhlas ve formě závazného stanoviska podle citovaného § 14 odst. 2 lesního zákona chrání veřejný zájem na zachování lesa, péče o les a obnovu lesa (§ 1 lesního zákona). Ochrana veřejného zájmu je svěřena správním orgánům, tedy zde orgánu státní správy lesa. Ostatní osoby mohou namítat dotčení svých subjektivních práv, což navrhovatel neučinil a ani implicitně nelze takové dotčení dovodit z namítaného neuvedení plochy 5/Z8 mezi pozemky, na kterých tzv. ochranné pásmo lesa, nevědomost zastupitelů o existenci tzv. ochranného pásma a nepřihlednutí k této skutečnosti. Námitka proto důvodná není.
25. Pro úplnost krajský soud dodává, že vyjádření orgánu státní správy lesů bylo v procesu přijímání změny územního plánu vyžádáno a je k dispozici, jak bylo citováno výše. Krajský soud nesouhlasí s názorem navrhovatele, že jde o vyjádření obecné a tedy bezobsažné, protože v této fázi územního plánování ani jiný obsah mít nemůže. Není totiž nijak zřejmé, zda a jaký záměr bude na předmětných pozemcích umístován a jak tento záměr ovlivní konkrétní les. Souhlas příslušného orgánu pak bude nutný až v případném územním a stavebním řízení o konkrétním záměru, když citované ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákon jej vyžaduje v *řízení* a pro *rozhodnutí*, tedy nikoliv pro přijetí územního plánu či jeho změny, což není rozhodnutí, ale opatření obecné povahy. Závěry Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, kterého se navrhovatel domáhá, jsou s tímto závěrem souladné; Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku vyslovil o souhlasu orgánu státní správy lesů jako nezbytného podkladu pro stavební řízení, nikoliv pro přijetí územního plánu.
26. Navrhovatel dále namítl převis zastavitelných ploch a z něj vyplývající nedůvodnost změny funkčního využití pro nedostatek potřeby, a dále neopodstatněnost omezení výstavby v důsledku těžby a „bezmyšlenkovitost“ přijaté úpravy. Tyto námitky a jejich rozhojnění navrhovatel uplatnil až ve dnech 5. 9. 2024, 6. 9. 2024 a 4. 10. 2024.
27. Jak bylo vysvětleno výše, lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve formě incidenčního přezkumu se odvíjí od lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí, které je na opatření obecné povahy založeno. V téže lhůtě musí být uplatněny i návrhové body, o další návrhové body jej následně rozšiřovat nelze. § 101b odst. 2 s. ř. s. v druhé větě konkrétně uvádí: *obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*.
28. Lhůta pro uplatnění návrhových bodů tak končí se lhůtou pro podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy a je navázána na lhůtu pro podání žaloby, která v nyní posuzované věci skončila 1. 7. 2024. Navrhovatel však další návrhové body uplatnil až po jejím uplynutí a krajský soud k nim proto nemohl přihlednout pro jejich opožděnost.

29. Navrhovatel konečně poukázal na svůj podnět polici ČR a svůj návrh na změnu územního plánu. Obě tyto skutečnosti jsou mimo předmět řízení, kterým je přezkum změny č. 5 územního plánu, a krajský soud se proto jimi nezabýval.

Závěr a náhrada nákladů řízení:

30. Krajský soud neshledal důvodnou žádnou námitku navrhovatele, a proto návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
31. V řízení byl plně procesně úspěšný odpůrce, kterému v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. vzniklo právo na náhradu nákladů řízení; procesně neúspěšnému navrhovateli právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Vzhledem k tomu, že podle obsahu spisu odpůrci nevznikly v řízení žádné náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost, soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal. Odpůrcem dovolávaná vyhláška č. 254/2015 Sb., stanovující paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení, se pro účely správního soudnictví nepoužije (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 111/2014-47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 9. prosince 2024

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu