



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci navrhovatelů: **a) P. Š. a b) M. Š.**, zast. Mgr. Michaelou Dumbrovskou, LL.M, advokátkou se sídlem Kalvodova 26, Brno, proti odpůrci: **obec Vanůvek**, se sídlem Vanůvek 3, Telč, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Vanůvek ze dne 18. 3. 2024 ve vztahu k pozemku parc. č. X v k. ú. V., o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2024, č. j. 73 A 4/2024-81,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2024, č. j. 73 A 4/2024-81, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V posuzované věci je sporná otázka zařazení pozemku, který je podle údajů v katastru nemovitostí lesním pozemkem, mezi zastavitelné plochy pro individuální rekreaci za základě územního plánu, jehož vydání, v části týkající se právě tohoto pozemku, bylo ovlivněno nesouhlasným závazným stanoviskem dotčeného orgánu, kvůli němuž byl, z důvodu převážení zájmu na ochraně lesa, daný pozemek vyňat z návrhu územního plánu.

[2] Navrhovatelé jsou vlastníky pozemku parc. č. Xv k. ú. V. (dále jen „dotčený pozemek“). Odpůrce vydal opatření obecné povahy – Územní plán Vanůvek usnesením zastupitelstva obce č. 14/2024 ze dne 18. 3. 2024 (dále jen „územní plán“ nebo „OOP č. 14/2024“). V původním návrhu územního plánu z května 2023 byl dotčený pozemek označen jako plochy Z9 a Z11 zastavitelné pro individuální rekreaci. Odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen „odbor životního

prostředí“) však následně vydal dne 4. 5. 2023 závazné stanovisko k návrhu územního plánu, v němž nesouhlasil s vymezením zastavitelných ploch pro individuální rekreaci Z9 a Z11 na lesním pozemku. Dotčený pozemek je v katastru nemovitostí veden jako pozemek určený k plnění funkcí lesa. Odpůrce na základě závazného stanoviska provedl změny v návrhu územního plánu a vypustil pozemek navrhovatelů ze zastavitelné plochy území. Navrhovatelé proti návrhu územního plánu a závaznému stanovisku podali dne 27. 12. 2023 písemné námitky. Závazné stanovisko považovali mimo jiné za nepřezkoumatelné. Odbor životního prostředí prý neuvedl důvod dotčení zájmů k ochraně lesa, když ostatní pozemky s obdobným umístěním byly zahrnuty do plochy individuální rekreace a jejich nikoliv. Odpůrce námitku navrhovatelů zamítl rozhodnutím, které je součástí územního plánu (viz rozhodnutí o námitce č. 2 na str. 23 až 26 OOP č. 14/2024).

[3] Navrhovatelé následně podali návrh na zrušení části OOP č. 14/2024 ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jejich návrh v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl.

[4] Zaprvé, krajský soud obecně připomněl, že závazná stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími. Soudnímu přezkumu tudíž podléhají až v rámci řízení o návrhu na zrušení OOP. Jsou navíc podkladem, od něhož se odpůrce nemůže při tvorbě územního plánu odchýlit. Krajský soud neshledal navrhovateli namítanou nepřezkoumatelnost závazného stanoviska a konstatoval, že dotčený správní orgán zdůvodnil a srozumitelně popsal své úvahy, přičemž zohlednil všechny rozhodné skutečnosti. Krajský soud navíc dodal, že polemizují-li navrhovatelé se stanoviskem, nemůže jít o stanovisko nepřezkoumatelné. Odbor životního prostředí dle krajského soudu postupoval podle relevantních ustanovení zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), a to zejména dle jeho § 14 odst. 1. Odkázal rovněž na § 13 odst. 1 lesního zákona, dle něhož je využití lesních pozemků k jiným účelům zakázáno. Zájem vlastníka na jiném využití lesního pozemku nemůže dle krajského soudu automaticky převážet nad veřejným zájmem na zachování lesa. Podstatné je faktické vymezení dotčeného pozemku v katastru nemovitostí. V nynějším případě jde skutečně o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Krajský soud ve vztahu k prvnímu návrhovému bodu uzavřel, že ačkoliv závazné stanovisko nebylo obsahově vyčerpávající, nepůsobuje to zásadní nezákonnost územního plánu.

[5] Zadruhé se krajský soud zabýval namítaným nedostatečným vypořádáním námitek navrhovatelů k návrhu územního plánu. Konstatoval, že odpůrcovo odůvodnění rozhodnutí o námitce, které je součástí územního plánu, je stručné, ale obstojí. Jelikož odbor životního prostředí vydal nesouhlasné stanovisko ohledně návrhu na zařazení ploch Z9 a Z11, odpůrce nemohl vydat územní plán, který by s ním byl v rozporu [viz § 54 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“)]. Z odpůrcovy argumentace je tudíž zjevný důvod, proč nemohl námitce vyhovět. Krajský soud neshledal závažné pochybení ve způsobu odpůrcova vypořádání námitek navrhovatelů, které by bylo důvodem vyslovení nezákonnosti celého územního plánu. Rozhodnutí o námitce nepovažoval ani za nepřezkoumatelné.

[6] Zatřetí krajský soud posoudil namítaný zásah do vlastnických práv navrhovatelů. Dospěl k závěru, že odpůrce byl k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů oprávněn, jelikož měl zcela legitimní důvody pro změny ve funkčních plochách oproti původnímu návrhu územního plánu. Dle krajského soudu nemůže být samotná existence takového

pokračování

zásahu důvodem pro zrušení napadené části územního plánu. Součástí vlastnického práva k pozemkům není dle ustálené judikatury nárok na jejich libovolné zastavění. Dále připomněl, že odpůrce byl vázán závazným stanoviskem, pročez nemohl sám dotčený pozemek zařadit do požadovaných funkčních ploch. Dodal, že z katastru nemovitostí nepochybně plyne, že se jedná o lesní pozemek, čehož si ostatně navrhovatelé museli být vědomi již při koupi pozemku, a tuto skutečnost ani nijak nerozporovali. Odpůrcův souhlas se zařazením dotčeného pozemku mezi zastavitelné plochy pro individuální rekreaci nemohl dle krajského soudu založit u navrhovatelů legitimní očekávání, že jim bude vyhověno. Krajský soud shledal všechny námitky navrhovatelů nedůvodnými a jejich návrhu v celém rozsahu nevyhověl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[7] Navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhuje jeho zrušení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] První kasační námitkou stěžovatelé brojí proti závěru krajského soudu, který uvedl, že stanovisko odboru životního prostředí nezpůsobilo nezákonnost, ač nebylo obsahově zcela vyčerpávající. Podle stěžovatelů stanovisko neobsahuje hodnocení na základě užití principu proporcionality, tj. zvážení všech dotčených zájmů, a navíc nezohledňuje platné územně analytické podklady. Stěžovatelé tvrdí, že stanovisko neobsahuje důvody, proč by mělo rozšíření chatové zástavby vést k omezení stávající funkce lesa. Na dotčeném pozemku se podle jejich tvrzení lesní porosty vůbec nenacházejí. Netvrdí, že by měl zájem vlastníka na jiném využití lesního pozemku automaticky převážet nad veřejným zájmem na zachování lesa. Odbor životního prostředí však konkrétně neuvedl, jakým způsobem by se změnila poměry v řešeném území, kdyby došlo k začlenění dotčeného pozemku do ploch individuální rekreace s maximální zástavbou o ploše do 50 m². Odbor životního prostředí měl ve svém stanovisku dle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 2780/10, hodnotit vzájemnou rovnováhu zájmu na respektování autonomie vůle vlastníka a veřejného zájmu na plošné ochraně lesů, a to s přihlédnutím k individuálním okolnostem. Správní orgán sice nemusí žádosti vlastníka o jiné využití pozemku vyhovět (§ 13 odst. 1 lesního zákona), nemůže však jednat svévolně a nepředvídatelně. Stěžovatelé by takovou argumentaci akceptovali, pokud by nešlo o chatovou oblast plnou rekreačních objektů. Vysvětlili, že koupi dotčeného pozemku konzultovali se starostou odpůrce, který přislíbil, že odpůrce bude se stavbou rekreační nemovitosti souhlasit. Doplňili, že odpůrce jejich argumentaci akceptuje a nijak ji nerozporuje.

[9] Druhý okruh kasačních námitek směřuje k nedostatečnosti vypořádání námitek stěžovatelů k návrhu územního plánu. Nesouhlasí zejména se závěrem krajského soudu v bodě 35 napadeného rozsudku. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách totiž dle stěžovatelů chybí způsobitelné rozhodovací důvody. Odpůrcova argumentace spočívala pouze v tom, že k vypuštění ploch Z9 a Z11 došlo na základě nesouhlasného stanoviska odboru životního prostředí. Kladné stanovisko mohlo být získáno jen po vypuštění těchto ploch, kvůli čemuž dal odpůrce zpracovateli pokyn k provedení změn územního plánu. K namítané neurčitosti závazného stanoviska se však odpůrce vůbec nevyjádřil, ani si k posouzení námitky nevyžádal stanovisko odboru životního prostředí.

[10] Třetím okruhem námitek stěžovatelé rozporovali proporcionalitu zásahu do svých vlastnických práv. Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na judikaturu NSS ohledně problematiky zásahu do vlastnických práv v procesu územního plánování, aniž by na posuzovanou věc aplikoval test proporcionality. Jelikož stěžovatelé považují nemožnost zástavby dotčeného pozemku za zásah, bylo třeba zhodnotit míru jeho přiměřenosti ve vztahu k sledovaným veřejným zájmům a cílům územního plánu. Odkázali na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Již odbor životního prostředí se měl zaměřit na to, zda omezení zastavitelnosti pozemků může vést k dosažení daného cíle ochrany lesa přiměřeným, rozumným a nediskriminačním způsobem. Měl navíc zdůvodnit nemožnost stanovení mírnějších opatření.

[11] Stěžovatelé navrhuji, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň OOP č. 14/2024, a to v části týkající se dotčeného pozemku.

[12] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při projednávání návrhu územního plánu zastupitelstvo obce souhlasilo s využitím zastavitelných ploch Z9 a Z11 pro individuální rekreaci. K vypuštění ploch došlo kvůli nesouhlasnému stanovisku odboru životního prostředí. Na jednání svolané Městským úřadem Telč se zástupce odboru životního prostředí nedostavil s tím, že závazné stanovisko nezmění. Souhlasné stanovisko získal odpůrce až po vypuštění ploch patřících stěžovatelům. Dodal, že námitku stěžovatelů na změnu části územního plánu akceptuje, avšak není schopen závazné stanovisko změnit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal.

III. a) K obsahu závazného stanoviska odboru životního prostředí

[14] NSS nejprve posoudí kasační námitky týkající se obsahu závazného stanoviska. Stěžovatelé v kasační stížnosti především namítají, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku přezkoumatelnosti závazného stanoviska, trvají na tom, že pro absenci řádného odůvodnění jde o stanovisko nepřezkoumatelné. NSS při posouzení těchto námitek vycházel z níže citované právní úpravy.

[15] Posuzované závazné stanovisko bylo vydáno na základě § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který stanovil, že *[o]rgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají (...) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.*

[16] Dle § 149 odst. 2 (věty třetí) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který vymezuje obsahové náležitosti závazných stanovisek, dotčený orgán *[v] odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*

pokračování

[17] Pověření k vydání závazného stanoviska dotčeným orgánem (odborem životního prostředí) v nynější věci plyne ze speciální úpravy § 48a odst. 2 písm. a) lesního zákona, dle něhož *[k]rajský úřad uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci, vymezuje-li tato územně plánovací dokumentace plochy pro rekreaci a sport na pozemky určené k plnění funkcí lesa, není-li příslušné ministerstvo.*

[18] Vydání takového závazného stanoviska je v procesu přijímání územního plánu zcela zásadní. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona totiž 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.*

[19] Úvodem NSS připomíná, že závazná stanoviska nejsou dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona samostatnými rozhodnutími, sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Podléhají soudnímu přezkumu 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). Závazné stanovisko je podkladem, kterým jsou zastupitelstvo obce i pořizovatel pro účely územně plánovací dokumentace vázáni a nelze se od něj odchýlit. Z hlediska obsahu, a to zejména v případě negativního stanoviska, by mělo závazné stanovisko dle ustálené judikatury alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). NSS shledal, že krajský soud v napadeném rozsudku vycházel ze stejných východisek.

[20] Dle NSS nelze souhlasit s argumentací stěžovatelů, že závazné stanovisko neobsahuje zvážení všech dotčených zájmů ani důvody, proč by rozšíření chatové zástavby mělo vést k omezení stávající funkce lesa. Krajský soud podle názoru NSS v odůvodnění napadeného rozsudku správně poukázal na to, že odbor životního prostředí vycházel z relevantních ustanovení lesního zákona, z nichž mimo jiné plyne, že využití lesních pozemků k jiným účelům je zakázáno; výjimku může učinit orgán státní správy lesů na žádost vlastníka pozemku nebo ve veřejném zájmu, pokud převáží nad zájmem plnění funkce lesa (§ 13 odst. 1 lesního zákona). Z odůvodnění závazného stanoviska je dle NSS zřejmé, že se odbor životního prostředí dotčenými zájmy skutečně zabýval. Uvedl totiž, že nové zastavitelné plochy pro individuální rekreaci povedou k rozšíření a intenzifikaci stávající chatové osady na úkor lesa, což by vedlo ke zhoršení kvality přírodního prostředí a k omezení stávajících funkcí lesa. Posuzovaný lesní porost je součástí lesního hospodářského celku LHC Telč. Spolu se sousedním lesním porostem tvoří kompaktní lesní útvar, porost je dobře přístupný a lze jej účelně obhospodařovat, terén má mírný sklon se západní expozicí a jde o „glejovou smrkovou jedlinu“. Za současného zohlednění dalších podkladů (tj. výpis z katastru nemovitostí, hospodářské knihy, kopie porostních map a snímky ortofoto) poté uzavřel, že z hlediska celospolečenských zájmů není záměr stěžovatelů žádoucí, neboť by znamenal plošné rozšíření a zahuštění stávající chatové osady na úkor lesa, což by vedlo ke zhoršení kvality přírodního prostředí.

[21] Z výše uvedeného je dle NSS patrné, že závazné stanovisko obsahuje dostatečné zdůvodnění nesouhlasu s vymezením dotčeného pozemku jako ploch pro individuální rekreaci. Odbor životního prostředí vymezil sledovaný veřejný zájem – ochranu přírody a zájem na zachování stávající funkce lesa. Z odůvodnění závazného stanoviska plyne, že

tento veřejný zájem převážil nad soukromým zájmem stěžovatelů na využití dotčeného pozemku k individuální rekreaci. Odůvodnění závazného stanoviska, byť mohlo být dle NSS podrobnější, naplňuje požadavky na odůvodnění závazných stanovisek, které jsou podle rozsudku č. j. 9 As 21/2009-150 obdobné jako požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Podle něj se *v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*. NSS tím zároveň aprobejuje závěry krajského soudu, který uvedl, že odůvodnění závazného stanoviska sice nebylo obsahově vyčerpávající, to však nezpůsobilo nezákonnost územního plánu, a tudíž nebyl dán důvod pro zásah krajského soudu v podobě zrušení jeho napadené části.

[22] Další dílčí kasační námitkou stěžovatelé tvrdí, že se na dotčeném pozemku údajně žádné lesní porosty nenacházejí. Stejnou jednovětou námitku stěžovatelé uplatnili na str. 7 návrhu a krajský soud na ni zareagoval v bodě 27 svého rozsudku. V něm uvedl, že z podkladů, které si opatřil odbor životního prostředí, plyne, že pozemek navrhovatelů tvoří kompaktní lesní útvar se sousedním lesním porostem. Proti tomuto vypořádání stěžovatelé nijak nebrojí, pouze opakují svou dílčí námitku uplatněnou předtím v návrhu. Takto zopakovaná argumentace nepředstavuje *kvalifikovanou polemiku* se závěry krajského soudu, neboť z ní nelze dovodit, v čem krajský soud údajně pochybil. NSS proto dospěl k závěru, že je tato kasační námitka nepřípustná (srov. usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, bod 13).

[23] Za lichou NSS považuje námitku, že měli stěžovatelé legitimní očekávání, že odpůrce bude souhlasit s budoucí stavbou rekreačního objektu na dotčeném pozemku. NSS připomíná, že obsah územního plánu není závislý toliko na odpůrcově vůli. Je vhodné v této otázce odkázat na setrvalou judikaturu NSS, dle níž *„[p]rincip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jak bylo vyloženo výše, 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 ranných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření ‚závazné správní praxe‘ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování“* (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS). Krajský soud se navíc k této otázce již dostatečně vyjádřil v bodě 46 napadeného rozsudku. Konstatoval, že s ohledem na způsob ochrany dotčeného pozemku záviselo rozhodnutí o jeho zahrnutí mezi zastavitelné plochy do velké míry právě na stanovisku odboru životního prostředí. Pouhý předběžný souhlas starosty odpůrce nemohl stěžovatelům založit legitimní očekávání. NSS s tímto posouzením souhlasí a odkazuje na něj.

[24] V rámci prvního okruhu námitek NSS uzavírá, že posuzované závazné stanovisko není nepřezkoumatelné a jeho odůvodnění dostalo požadavkům dovozeným judikaturou NSS. Odbor životního prostředí v něm dostatečně jasně a srozumitelně zdůvodnil, proč v posuzované věci převážil zájem na ochraně lesa nad zájmem stěžovatelů.

pokračování

III. b) K nedostatečnosti vypořádání námitek k návrhu územního plánu

[25] NSS dále posoudí námitky stěžovatelů ohledně nedostatečnosti vypořádání námitek odpůrcem. Stěžovatelé v kasační stížnosti brojí zejména proti bodu 35 napadeného rozsudku, v němž krajský soud potvrdil, že odpůrcovo odůvodnění splňuje nároky stanovené judikaturou (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, jenž klade na odůvodnění rozhodnutí o námitkách stejné požadavky jako na typická správní rozhodnutí).

[26] Institutu námitek směřujících proti návrhu územního plánu se věnuje § 172 odst. 5 správního řádu, jenž stanoví, že *[v]lastníci 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. (...) O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. (...) 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.*

[27] NSS nesouhlasí s argumentací stěžovatelů, že v odpůrcově rozhodnutí o námitkách chybí rozhodovací důvody. Důvodem nevyhovění námitce stěžovatelů byla skutečnost, že odbor životního prostředí vydal nesouhlasné závazné stanovisko, které bylo (jak je vyličen výše) pro odpůrce závazné a na vyhovění jeho požadavkům záviselo samotné schválení OOP č. 14/2024. Dle NSS se jedná o primární překážku (důvod), kvůli které odpůrce nemohl námitce stěžovatelů vyhovět. K výčitce stěžovatelů odpůrci, že si nevyžádal v rámci posouzení námitek stanovisko odboru životního prostředí, NSS uvádí, že ve vypořádání námitek odpůrce na uvedené stanovisko odkazoval, a to včetně jeho identifikačních údajů, takže není patrné, z čeho stěžovatelé dovozují, že si jej nevyžádal. Námitka uplatněná stěžovateli při přijímání územního plánu zároveň neobsahovala takové argumenty, na něž by odpůrce nemohl zareagovat již na základě stanoviska odboru životního prostředí (a tedy například žádat po tomto odboru doplnění stanoviska, jež by na takové argumenty reagovalo).

[28] Judikatura Ústavního soudu dovodila, že požadavky vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, *nesmějí být přemrštěné* (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[29] Shodně s krajským soudem považuje NSS odůvodnění rozhodnutí o námitce za stručné. Posuzuje však stěžejní otázku (překážku), která bránila jakémukoliv dalšímu posouzení. Vydáním negativního stanoviska odborem životního prostředí se odpůrce dostal do bezvýchodné situace, kdy musel do návrhu územního plánu plně promítnout závěry vyslovené v tomto stanovisku, tj. vypustit dotčený pozemek (plochy Z9 a Z11) ze zastavitelných ploch určených k individuální rekreaci. Jeho primárním cílem tak bylo schválení OOP č. 14/2024, k čemuž by nedošlo, jednal-li by v rozporu se závazným stanoviskem. Jak vyplývá z judikatury, je povinností správního orgánu uvedené stanovisko vyžádat a zohlednit. Pokud by pořizovatel nepředložil navrhovaný územní plán

příslušnému dotčenému orgánu, zatížil by později schválený územní plán závažnou vadou nezákonnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS, nebo výše citovaný rozsudek č. j. 2 Ao 2/2008-62). Byť tedy odpůrce mohl námitku stěžovatelů vypořádat obsáhleji, nic to nemění na dostatečnosti jeho vypořádání pohledem výše popsanych závěrů NSS.

[30] NSS proto shrnuje, že odpůrce ve svém odůvodnění vymezil hlavní důvod nevyhovění námitce stěžovatelů a z rozhodnutí o námitce je zřejmé, jak byla posouzena. Nesouhlasné závazné stanovisko nebylo možné překlenout, a odpůrci tudíž nelze vyčítat, že jednal v souladu se zákonem a vypuštěním dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch pro individuální rekreaci odstranil rozpory mezi návrhem územního plánu a stanoviskem dotčeného orgánu (viz § 54 odst. 2 stavebního zákona).

III. c) K proporcionalitě zásahu do vlastnických práv

[31] NSS se konečně vyjádří k namítanému zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Třetím okruhem kasačních námitek totiž stěžovatelé krajskému soudu vyčítají, že neaplikoval na posuzovaný případ test proporcionality, pouze odkázal na přílehlavou judikaturu NSS. Stěžovatelé s odkazem na usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120 tvrdí, že pro posouzení proporcionality územního plánu bylo nezbytné posoudit jeho důvody a cíle ve vztahu k omezení jejich vlastnického práva. Intenzitou zásahu se navíc měl zabývat již odbor životního prostředí. Zkoumat měl rovněž to, zda omezením zastavitelnosti dotčeného pozemku bude dosaženo cíle ochrany lesa přiměřeným, rozumným a nediskriminačním způsobem.

[32] Před samotným posouzením stěžejní části námítky je vhodné připomenout, že z rozhodovací praxe NSS i Ústavního soudu vyplývá, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. Schvalování územně plánovací dokumentace představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V rámci územního plánování jde vždy o vyvažování zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem na harmonickém využití území. Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Dle rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, „nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“ (obdobně též rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41). Rovněž odborná literatura uvádí, že „[j]ednotlivec nemůže o využití svého pozemku libovolně a sám od sebe rozhodovat bez jakéhokoli ohledu na veřejný zájem, neboť způsob využití je dán zejména druhem pozemku uvedeným v katastru nemovitostí a regulací prováděnou prostřednictvím nástrojů územního plánování“ (viz Hanák, J. *Vyvláštění z environmentálních důvodů*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 89-90).

[33] Rozšířený senát v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120, bodě 47, vyložil, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti touto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co

pokračování

se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu.“ Rovněž Ústavní soud potvrdil, že prostřednictvím územních plánů často dochází k nepřímému zásahu do vlastnického práva (usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20, zejména body 13 a 16).

[34] NSS poznamenává, že v posuzované věci nejde o případ, kdy by se krajský soud nemohl dle § 101d s. ř. s. zabývat námitkami v návrhu stěžovatelů na zrušení OOP č. 14/2024 mířícími k proporcionality zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Ti totiž obdobné námitky uplatnili již v procesu jeho přijímání. Stěžovatelé tak slovy rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, *nezůstali pasivní* a zásah do vlastnického práva namítali již v procesu přijímání územního plánu. Dle citovaného rozsudku totiž krajský soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců poprvé (*v první linii*) tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání OOP pasivní. V nynějším případě se ovšem o takovou situaci nejednalo, a krajský soud byl tudíž oprávněn (resp. povinen) se proporcionality zásahu věcně zabývat.

[35] Krajský soud se však dle NSS v posuzované věci nevěnoval dostatečně namítané proporcionality zásahu. Jak plyne z výše uvedeného, navrhovatelé obdobnou argumentaci uplatňovali již v námitkovém řízení a rovněž v podaném návrhu na zrušení části OOP. Mimo jiné zde konkrétně namítali, že *„vypuštění ploch Z9 a Z11 z individuální rekreace extrémně vybočuje ze zásady proporcionality a je vůči podatelům diskriminační, jelikož nedůvodně zabranuje využití individuální rekreaci, když tato oblast je k individuální rekreaci předurčena a již se zde takové objekty hojně vyskytují, a to i na lesních pozemcích. Nebyla zde provedena žádná odborná úvaha ohledně řešení míry zásahu do vlastnického práva podatelů.“* Odpůrce se v námitkovém řízení těmito námitkami nezabýval, a to z důvodů, které shrnul NSS v bodě 30 tohoto rozsudku. Žádný orgán dosud neposkytl stěžovatelům podrobné zdůvodnění, proč veřejný zájem na ochraně lesa převážil nad jejich soukromými zájmy, ostatně jak bylo rekapitulováno výše, obecnost vypořádání této otázky při přijímání územního plánu odpovídala obecnosti námitky stěžovatelů. Neučinil tak však ani krajský soud, jehož úkolem bylo reagovat na podrobně formulovaný návrhový bod.

[36] Krajský soud v odůvodnění rozsudku vycházel ze stěžejních judikatorních závěrů, dle nichž má mít zásah do vlastnického práva zásadně výjimečnou povahu a při omezení vlastníka pozemku musejí být dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, jenž nesmí přesáhnout spravedlivou míru (bod 44 napadeného rozsudku). Z napadeného rozsudku je rovněž patrné, že si krajský soud byl vědom nezbytnosti posouzení proporcionality daného řešení v územním plánu (viz body 40 a 41 rozsudku). Závěrem však v bodě 45 konstatoval, že *„[o]dpůrce 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“*. Z napadeného rozsudku je tak zřejmé, že se krajský soud konkrétně nevěnoval namítané proporcionality OOP a po uvedení obecných východisek jednoduše uzavřel, že odpůrce měl legitimní důvody k zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Mezikrok v podobě aplikace testu proporcionality však v odůvodnění napadeného rozsudku schází.

[37] NSS dlouhodobě uvádí, že hodnocení přiměřenosti OOP (případně i za použití testu proporcionality) představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, stejně jako úvah správního orgánu při vydání opatření obecné povahy (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS), při zohlednění závažnosti zájmů stojících ve střetu a argumentace uplatněné dotčenými osobami v jednotlivých fázích řízení. Není totiž možné připustit zásahy do ústavně garantovaných práv vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Krajský soud byl tedy v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu povinen posoudit v reakci na konkrétní návrhový bod při přezkumu proporcionality územního plánu, 1) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, 2) zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, 3) zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, 4) zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a 5) zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120).

[38] Pro řádné vyhodnocení přiměřenosti OOP bylo přitom nezbytné správně identifikovat, jaká práva, popř. veřejné zájmy se v dané situaci střetávají. Při střetnutí individuálních práv s veřejným zájmem nelze automaticky veřejné zájmy nadřazovat a individuální práva bez dalšího považovat za podřadná. Jinak by totiž bylo zbytečné test proporcionality provádět a veřejný zájem by dostával automaticky přednost (rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2025, č. j. 3 As 99/2024-58). Těmto požadavkům však krajský soud nedostál.

[39] NSS přitom nemůže otázku proporcionality zásahu do práv stěžovatelů posoudit namísto krajského soudu, jelikož by připravil účastníky řízení o možnost uplatnit proti takovému posouzení námitky v rámci opravného prostředku.

[40] Závěrem proto NSS uvádí, že z napadeného rozsudku je zřejmé, že se krajský soud nevěnoval poměrování veřejného zájmu a individuálního zájmu stěžovatelů v takové míře, která by mohla obstát. Krajský soud neměl upustit od řádného posouzení proporcionality. NSS nepopírá, že odpůrcův postup byl ovlivněn několika faktory, a to zejména negativním stanoviskem odboru životního prostředí a stávajícím zařazením daného pozemku dle katastru nemovitostí. Dosud se však žádný z orgánů proporcionalitou zásahu řádně nezabýval, a proto bylo nezbytné, aby tak učinil krajský soud v rámci soudního přezkumu OOP č. 14/2024.

[41] Poslední okruh kasačních námitek NSS shledal z části důvodným. Konstatuje proto, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pouze v části týkající se posouzení zásahu do vlastnických práv stěžovatelů. NSS nezbylo než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém se bude muset znovu zabývat otázkou proporcionality zásahu do práv stěžovatelů s ohledem na výše uvedenou námitku a přezkoumatelně ji vypořádat.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem zde vysloveným (odst. 4 téhož ustanovení).

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 104 odst. 3 věta první soudního řádu správního).

pokračování

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

V Brně 26. května 2025

Pavel Molek
předseda senátu