

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019
sp. zn. I. ÚS 3197/18**

POKLES CENY VĚCI DANÝ SOUSEDNÍ ZÁSTAVBOU V MEZÍCH ÚZEMNÍHO PLÁNU (TJ. ZMĚNOU SKUTEČNOSTÍ VÝZNAMNÝCH PRO TRH S NEMOVITÝMI VĚCMI V MEZÍCH PŘEDEM DANÝCH PRAVIDEL ÚZEMÍ) ZJEVNĚ NEPŘEDSTAVUJE ZÁSAH DO VLASTNICKÉHO PRÁVA A ČL. 11 LISTINY TRVAJÍCÍ HODNOTU VĚCI NEZARUČUJE.

Z usnesení Ústavního soudu mimo jiné vyplývá:

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha (ve spojení s rozhodnutím Magistrátu) byla ve prospěch společnosti X umístěna stavba „Viladomy“. Následnou žalobu stěžovatele Y – vlastníka sousední nemovitosti proti těmto správním rozhodnutím zamítl Městský soud v Praze s tím, že umístění staveb není v rozporu s územním plánem, v řízení byla zajištěna všechna nezbytná závazná stanoviska, byla dostatečně zohledněna pohoda bydlení dotčených osob a byly řádně vypořádány námitky všech účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud zamítl následnou kasační stížnost stěžovatele Y (vlastníka sousední nemovitosti), neboť rozsudek městského soudu shledal po právu. Městský soud se velmi podrobně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Stavba nebyla v rozporu s územním plánem, konkrétně jeho požadavkem podlažností, neboť ten nebyl v územním plánu stanoven závazně a stavba odpovídá počtem podlaží definici „viladomů“ (dále jen „činzovní vily“). Stavba dále odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a územnímu plánu, konkrétní důvody pro obavu z hrubého narušení pohody bydlení pak stěžovatel nedoložil. V řízení byla zajištěna všechna nezbytná závazná stanoviska a prostý nesouhlas stěžovatele s těmito stanovisky nemůže jejich obsah zpochybnit. Nezákonost není způsobena ani udělením výjimek pro umístění stavby v ochranných pásmech, jejichž účelovost (obcházení zákona) stěžovatel nijak nedoložil.

Proti rozhodnutím správních soudů i správních úřadů stěžovatel brojil ústavní stížností, neboť se domníval, že jimi došlo k porušení jeho práva na soudní ochranu, na přezkum rozhodnutí veřejné správy i práva na ochranu majetku. Tato porušení stěžovatel spatřoval v tom, že správní orgány v řízení podle stavebního zákona uplatnily svou pravomoc mimo rámec zákona a jejich rozhodnutím došlo ke snížení hodnoty majetku stěžovatele o 10 až 20 %. Stěžovatel byl při nákupu vlastního domu srozuměn s tím, že okolní pozemky mohou být zastavěny rodinnými domy. Zatížení oblasti stavbou a užíváním sporných činzovních vil však bude výrazně vyšší, tyto naddimenzované stavby oblast znehodnocují. Ve skutečnosti jde o čtyř a pětipodlažní domy, byť územní plán připouští maximálně tři a půl podlaží. Počtem bytů stavby neodpovídají definici činzovních vil. Dojde také ke ztrátě soukromí stávajících obyvatel nad míru odpovídající zástavbě rodinnými domy. Tím došlo k narušení legitimního očekávání stěžovatele o způsobu a podmínkách využití jeho majetku. Ve správním řízení byla zásadně narušena rovnost účastníků, v budově stavebního úřadu byl vyvěšen reklamní plakát a stavebník dal městské části sponzorský dar. Veškeré postupy pak směřovaly k obejití zákoných podmínek, případně ignorování jejich porušení.

Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěry správních soudů stran zákonnosti správních rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatel tento nesouhlas zakládal na námitkách uplatňujících porušení objektivního podústavního práva (nedodržení územního plánu, porušení jednotlivých složkových zákonů v oblasti ochrany životního prostředí a stavebního řádu), porušení svého subjektivního práva vlastnického a obecně i svévoli výkonu veřejné moci spočívající v obcházení zákona (konkrétně účelové vydávání výjimek ze zákonných požadavků).

Z hlediska ústavně zaručených hmotných práv, zde zejména ochrany vlastnického práva a ochrany legitimního očekávání, jde ve své podstatě o střet vlastnických práv – vlastnického práva stěžovatele, který si chce užívat nerušený výkon svého práva k pozemku a stavbě a vlastnického práva souseda – stavebníka, který chce také realizovat své vlastnické právo k pozemku tím, že si na něm něco postaví. Tato práva, pokud by byla vykonávána absolutně, se vzájemně vylučují.

Z hlediska systematiky čl. 11 Listiny je pro věc významné, že záruka vlastnického práva (čl. 11 odst. 1 věta první) zahrnuje i právo věc užívat a nakládat s ní (zejména úplatně převést), že vlastníkům nesmí být poskytnuta různá intenzita ochrany různých forem vlastnictví (čl. 11 odst. 1 věta druhá) a že vlastnictví není neomezeným panstvím nad věcí, ale právním panstvím v rámci prostoru vymezeného právní úpravou a podle

jejích podmínek (srov. odst. 54-56 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018). Proto není možné k věci přistupovat tak, že vlastnická práva sousedů zůstanou absolutně nedotčena, tzn. v případě stěžovatele tak, že se faktické poměry jeho nemovité věci nezmění. Vlastnické právo stěžovatele s vlastnickým právem stavebníka na sebe vzájemně působí a v moci práva je pouze zamezit vzniku extrémní nevyváženosti práv vlastníků sousedních pozemků (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 3610/16 ze dne 28. 6. 2017). Obecná společenská potřeba na úpravě vzájemných vztahů vlastníků pozemků proto vyžaduje právní úpravu (srov. odst. 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16), kterou v poměrech souzené věci představuje zejména stavební řád, resp. ty jeho části, které obsahově upravují sousedské právo veřejnoprávní metodou.

Základem této úpravy je rozhodování o využití území: územně plánovací dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí [nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291) a sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017]. V souzené věci oba správní soudy dospěly k podrobně odůvodněnému závěru, že sporná stavba činžovních vil není v rozporu s územním plánem zejména proto, že územní plán nestanoví závazně nejvyšší přípustný počet podlaží a ze samotné (kusé) definice činžovní vily nelze porušení dovodit, neboť stavba této definici odpovídá jak počtem podlaží, tak počtem bytů. Stěžovatel sice namítal opak, nijak se však s konkrétními argumenty obou správních soudů nevypořádal (to je patrné zejména na protichůdných stanoviscích k počtu bytů: soudy uvádí, že podle územního plánu má činžovní vila více než tři bytové jednotky bez uvedení nejvyššího počtu, stěžovatel z metodického pokynu dovozuje, že bytových jednotek může být nejvýše dvanáct). Pokud by Ústavní soud sám, bez konkrétního vymezení závažných pochybení, řešil tento spor v rovině podzákoného práva (a jeho interakci s pojmy oborů stavebnictví a architektury), nejednal by jako soudní orgán ochrany ústavnosti, ale prakticky jako specializovaný správní úřad.

Je-li sporná stavba v souladu s územním plánem, má stěžovatel samozřejmě zájem i na dodržení ostatních omezujících podmínek pro výstavbu v území (neboť sám je jim podřízen a legitimně očekává jejich dodržení v sousedství). V souzené věci však, jak výše uvedeno, tyto podmínky dodrženy byly, resp. byly vydány nezbytné výjimky. Za toho stavu je třeba hledět na stavbu jako stavbu po právu, ledaže je stěžovatel schopen doložit, že potřebná stanoviska a případné výjimky neměly být vydány. Věcné vypořádání námitek ze strany správních soudů v tomto ohledu stěžovatel konkrétně nezpochybnil. Nekonkrétní tvrzení o účelovosti (představující důvod pro obcházení zákona) pak opačný závěr přinést nemůže; tam, kde stěžovatel spatřuje účelovost ve smyslu ekonomického zájmu a zaujatosti rozhodování správních úřadů, může být dán prostý zájem na rozvoji území. Bez konkrétních okolností to však není jak posoudit.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 30. 1. 2019 č. j. 1 As 224/2018-62

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, STANOVISKA DOTČENÝCH ORGÁNŮ

§ 4 a § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zrušil v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů XX rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2018, č. j. 30 A 7/2018-350, který zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu N. věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Navrhovatelé jsou vlastníky či spoluvlastníky pozemků p. č. X až X v k. ú. L. u N.. a návrhem podaným ke Krajskému soudu v Hradci Králové se domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu N. schváleného dne 31. 10. 2017 usnesením č. 1 zastupitelstva obce Nahořany, resp. jeho části týkající se lokality K2/1e, v níž se nacházejí dotčené pozemky navrhovatelů. Navrhovatelé nesouhlasili se zařazením svých pozemků do plochy Z16, u níž byl uveden způsob využití NSpzv (plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělské a vodohospodářské), neboť v rámci projednávání územního plánu navrhovali, aby jejich pozemkům byl přiřazen způsob využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Regulaci považovali za neproporcionální ve vztahu k zásahu do jejich práv. Dále brojili proti vypořádání námitek, které v rámci přijímání územního plánu vnesli, a obsahu stanovisek dotčených orgánů včetně podkladů, ze kterých stanoviska vycházela.

Krajský soud návrh neshledal důvodným a zamítl jej. Krajský soud zrekapituloval podstatný obsah rozhodnutí o námítkách a zhodnotil, že jsou přezkoumatelná a nadstandardně podrobná. Shledal, že je z nich zřejmé, jaké skutečnosti odpůrce při zařazení pozemků navrhovatelů do dané funkční plochy vzal v potaz, jak poměřoval protichůdné zájmy vlastníků nemovitostí v dané lokalitě a proč nakonec zvolil dané řešení. Proti zákonnosti ani správnosti závěrů odpůrce krajský soud neměl námitek. Přijaté řešení nepovažoval ve vztahu k navrhovatelům za nepřiměřené, diskriminační či vykazující znaky libovůle. Krajský soud zdůraznil, že vlastníkům pozemků v území řešeném územním plánem nevzniká nárok na to, aby jejich pozemky byly zařazeny do té funkční plochy, kterou by si přáli a která by odpovídala jejich představám. V posuzované věci se navíc funkční zařazení pozemků navrhovatelů oproti předchozímu územnímu plánu prakticky nezměnilo. Také předchozí územní plán obce N. řadil tyto pozemky do funkční plochy, která výstavbu objektů rodinné

rekreace neumožňovala. Legitimní očekávání stěžovatelům nevzniklo ani poté, co jejich přání odpovídala původní podoba návrhu Územního plánu N. Dále se soud zabýval námitkami brojícími proti odůvodnění a závěrům dvou stanovisek Krajského úřadu Královéhradeckého kraje. Ke stanovisku KÚ Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení zemědělství, ze dne 8. 12. 2015, č. j. 31442/ZP/2015, ve znění jeho doplnění ze dne 6. 3. 2017, č. j. KUKHK-8278/ZP/2017, vydanému dle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), uvedl, že jde o tzv. stanovisko závazné (závazné hmotně-právně a co do svého obsahu). Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, plyne, že stanoviska dotčených orgánů jsou obecně řečeno závazným podkladem pro vydání opatření obecné povahy. Se závazným stanoviskem jako závazným podkladem pro vydání územního plánu se nedá nakládat jako se závazným stanoviskem pro vydání rozhodnutí, na které dopadá díkce § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nelze tudíž rozporovat obsah takového závazného podkladu ani určitost či přezkoumatelnost jeho obsahu, skrze rozhodnutí konečné. Soud může pouze zkoumat, zda se schvalující orgán přidržel závěrů a podmínek ze závazného stanoviska plynoucích. Tato podmínka byla v předmětném řízení splněna, odpůrce respektoval a zcela zohlednil závěry závazného stanoviska. Stanovisko KÚ Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení EIATO, ze dne 14. 12. 2015, č. j. 2202/ZP/2014, vydané dle § 10 g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, považoval krajský soud za tzv. prosté stanovisko, které dle § 50 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) není stanoviskem dle § 4 odst. 2 téhož zákona. Stanovisko SEA, jako tzv. stanovisko ke koncepci, požívá pouze procesně-právní závaznost (v případě posuzovaných koncepcí musí být vydáno), nikoli však závaznost hmotně-právní (na rozdíl od stanoviska k záměru, které má povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu). Orgán schvalující koncepci je povinen zohlednit podmínky a požadavky plynoucí ze stanoviska, nemusí je však bezvýhradně do výsledku koncepce promítnout (to vše však za řádného odůvodnění, proč k odchýlení došlo). Soud může pouze zkoumat, zda byly zohledněny závěry stanoviska při schvalování dané koncepce, což se v dané věci stalo. Krajský soud uzavřel, že obsahem stanoviska se s ohledem na výše uvedené nemohl zabývat. Tím spíše nemohl soud posuzovat správnost obsahu územně analytických podkladů, z nichž orgány státní správy při vyhotovení svých stanovisek vycházely. V souvislosti s těmito námitkami navrhovatelé argumentovali jinými dokumenty zabývajícími se poměry v dané lokalitě, a na základě jejich obsahu polemizovali s odbornými závěry uvedenými v územně analytických podkladech. Tyto námitky však vzhledem k výše uvedenému shledal soud irelevantní.

Rozsudek krajského soudu napadli navrhovatelé XX (stěžovatelé) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelé opakovali, že v rozhodnutí odpůrce, ve stanoviscích dotčených orgánů a v obsahu územně analytických podkladů spatřují významné prvky libovůle a neproporcionality. Stěžovatelé se domnívali, že soud je

oprávněn věcně přezkoumávat územně analytické podklady i stanoviska dotčených orgánů. K odkazům na jimi uváděné rozsudky (ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005-136, a ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008-77) krajský soud uvedl, že nejsou pro posuzovanou věc příhodné. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že rozdíl mezi stanoviskem EIA a stanoviskem SEA není v principu téměř žádný a už vůbec ne takový, který by odůvodňoval závěr, že stanovisko EIA soud může přezkoumávat a stanovisko SEA nikoli. Krajský soud dezinterpretoval rozsudky Nejvyššího správního soudu, které uváděl na podporu své argumentace, a vyvodil z nich závěry, které jsou s nimi v rozporu. Stěžovatelé se cítili být poškozeni a rozhodnutí o námitkách i napadený rozsudek vnímali jako nespravedlnost, neboť v obou případech jsou uměle konstruovány důvody, proč dotčené pozemky nemohou být územním plánem určeny k zástavbě stavbami pro rodinnou rekreaci. Přitom cca od roku 2011 stěžovatelé usilují o to, aby své pozemky mohli užívat k rodinné rekreaci a za tím účelem na nich i umístit stavby. V této snaze našli podporu u starosty obce N., o čemž svědčí i to, že v návrhu územního plánu pro společně jednání byla vymezena plocha Z16 s navrženým způsobem využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Po společném jednání se však ze strany dvou dotčených orgánů objevily námitky proti této lokalitě a od té doby se stěžovatelé zatím marně snaží o to, aby na svých pozemcích mohli umístit stavby pro rodinnou rekreaci a nebylo jim v tom bráněno kvůli nějakým zástupným důvodům, které v jiných lokalitách v okolí vodní nádrže R. zástavbě nebrání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelé brojili proti závěru krajského soudu, že není oprávněn věcně přezkoumat obsah stanovisek, která stěžovatelé zpochybňují. Rozsudky, na které stěžovatelé odkazují, nejsou pro nyní projednávanou věc zcela příhodné, neboť se týkají přezkumu hodnocení vlivu záměru na životní prostředí (EIA), které se provádí v rámci územního řízení [§ 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. V nyní projednávané věci se jedná o přezkum v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Přesto je však třeba dát stěžovatelům za pravdu. Krajský soud nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, ze kterého dovodil, že není možné stanoviska dotčených orgánů, která jsou podkladem pro vydání územního plánu, věcně přezkoumat. Z tohoto rozsudku naopak plyne, že z důvodu nemožnosti napadat stanovisko dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona samostatně, je jeho přezkum (včetně přezkumu věcné správnosti) vyhrazen právě až pro řízení o zrušení opatření obecné povahy: „*Nemožnost přezkoumání stanoviska podle § 149 správního řádu ovšem navrhovatelé nejsou dotčeni v právu na jeho přezkum, neboť ten je, byť jen nepřímo, vyhrazen Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podle hlavy II. dílu 7 s. ř. s. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud posuzuje jeho soulad se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval*

v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). ... V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se pak Nejvyšší správní soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu. “ Uvedený závěr se dle současně platné právní úpravy uplatní i na přezkum prováděný krajským soudem. Obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008-151, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193, dále aprobovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120. Jedná se o obdobný režim přezkumu jako přezkum závazných podkladů pro rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Závěr o nemožnosti věcného přezkumu stanovisek závazných pro vydání územního plánu by odporoval smyslu soudního přezkumu. Jak správně podotkl krajský soud, pořizovatel územního plánu je stanovisky dotčených orgánů vázán. Pokud by nebylo možné v rámci řízení o zrušení územního plánu tato stanoviska přezkoumat z hlediska věcné správnosti, zůžil by se rozsah přezkumu na pouhé ověření, zda pořizovatel územního plánu převzal podmínky uvedené ve stanoviscích za své, a soudní přezkum by se tak stal čistě formálním. Krajský soud tak rozhodoval na základě nesprávného právního posouzení věci. Měl vypořádat i námitky zpochybňující obsahovou správnost stanoviska KÚ Královéhradeckého kraje, jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 8. 12. 2015, ve znění jeho doplnění ze dne 6. 3. 2017. Stanoviskem KÚ Královéhradeckého kraje k vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle § 10g zákona o posuzování vlivů ze dne 12. 1. 2016 se pak krajský soud v tomto směru také nezabýval. Ačkoliv je pravdou, že toto stanovisko není stanoviskem dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, ke kterému se vztahuje výše uvedená judikatura, krajský soud nevzal v úvahu, že toto stanovisko pouze rekapitulovalo podmínky dotčených orgánů k návrhu územního plánu. Proto v odůvodnění obsahuje odkazy na tato stanoviska. Žalobní námitky stěžovatelů se týkaly zejména stanoviska Městského úřadu N. M. nad M. ze dne 4. 12. 2015, jakožto dotčeného orgánu ochrany přírody příslušného dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dotčeného orgánu hlediska vodoprávního a státní správy lesů. S těmito námitkami se měl krajský soud taktéž věcně vypořádat s ohledem na závěry uvedené výše.

Pokud stěžovatelé rozporovali podklady, ze kterých daná stanoviska dotčených orgánů vycházela, včetně samotného posouzení návrhu koncepce (územního plánu obce N.) z hlediska vlivů na životní prostředí zpracovaného společností E. spol. s r. o., bylo na krajském soudu, aby tyto námitky také vypořádal. Ačkoliv závěry z hodnocení SEA ani další analytické podklady nejsou pro pořizovatele územního plánu závazné, je-li SEA zpracována, stává se podkladem pro vydání územního plánu. Všechny podklady pro vydání územního plánu slouží ke zjištění skutkového stavu věci, a pokud některé ze závěrů v podkladech uvedených stěžovatelé činili spornými, bylo na krajském soudu, aby ověřil, zda byl skutkový stav zjištěn správně. Neobstojí argumentace, že vzhledem ke skutečnosti, že pořizovatel nemusí bez výhrad závěry z těchto podkladů do územního plánu převzít, nemůže se jejich obsahem krajský soud zabývat. Je povinností krajského soudu k žalobním námitkám přezkou-

mat, zda pořizovatel územního plánu vycházel ze řádně zjištěného skutkového stavu a zda všechny podklady v souhrnu řádně vyhodnotil. I zde proto krajský soud nesprávně posoudil rozsah svojí přezkumné povinnosti. Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stanoviska dotčených orgánů, která jsou pro pořizovatele územního plánu závazná, nejsou z hlediska svého obsahu v souladu s právními předpisy, neobstojí pak ani rozhodnutí o námitkách stěžovatelů, která na tato stanoviska odkazují. U podkladů, které pro pořizovatele územního plánu závazné nejsou, je pak třeba zabývat se tím, jak se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách s namítanými nedostatky těchto podkladů vypořádal, tedy jestli všechny podklady ve svém souhrnu odpovídají závěrům učiněným v územním plánu a rozhodnutí a námitkách. Nemusí být proto vadou, která by měla mít za následek nezákonnost územního plánu, nejsou-li některé závěry z podkladů správné, má-li pořizovatel dostatečné množství dalších podkladů, které o skutkovém stavu přesvědčivě vypovídají. Na rozdíl od stanovisek dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona uplatňuje pořizovatel u ostatních podkladů zásadu volného hodnocení důkazů, přihlíží proto ke všemu, co v řízení vyšlo najevo a hodnotí jednotlivé podklady jak z hlediska obsahu, tak relevance, jak jednotlivě, tak ve vzájemné souvislosti s ostatními podklady. Je povinností pořizovatele územního plánu postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu.

Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2018, č. j. 30 A 7/2018 – 350, proto podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení se krajský soud bude věcně zabývat námitkami žalobců proti stanoviskům dotčených orgánů i dalším podkladům pro vydání územního plánu tak, jak bylo nastíněno výše. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 21. 2. 2019 č. j. 1 As 23,4/2018-38

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, STANOVISKA DOTČENÝCH ORGÁNŮ

§ 4 a § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost navrhovatelky Y proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 30. 5. 2018, č. j. 64 A 7/2018-69, který zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu T.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Navrhovatelka je vlastníkem pozemků p. č. X, p. č. X a dalších v k. ú. T. Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci se domáhala zrušení opatření obecné povahy vydaného zastupitelstvem města T. dne 21. 6. 2017 – Změna č. 2 Územního plánu T. (dále jen „změna územního plánu“) v ploše X. Plocha X zahrnovala část pozemku p. č. X v k. ú. T. o výměře 0,40 ha, která byla změnou územního plánu nově vymezena z plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská (NS) na plochu lesní (NL). Tato plocha sousedí s navrhovatelčinými pozemky. Navrhovatelka namítala, že změnou je omezena ve výkonu vlastnického práva ke svým pozemkům a že se snižuje jejich finanční hodnota.

Krajský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že nebylo porušeno žádné ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) upravující proces přijímání územního plánu či jeho změny a žalobkyně měla možnost podávat v jednotlivých fázích procesu připomínky a námítky, které využila. Rozhodnutí o námítkách navrhovatelky, velmi podrobně odůvodněné, je v souladu s v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu obsaženo na str. 36–41 odůvodnění změny územního plánu. Námítky navrhovatelky týkající se předchozího územního řízení vedeného o žádosti vlastníka pozemku p. č. X o změnu využití území pro změnu druhu tohoto pozemku neshledal soud ve vztahu k přezkoumávané změně územního plánu relevantními, neboť se jedná o odlišná samostatná řízení a při vydávání územního plánu není obec vázána již vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013-83). Není ani na místě, aby se soud v řízení o přezkumu změny ÚP zabýval tvrzeným nedovoleným zalesněním části pozemku p. č. X a případnou nedostatečnou činností správních orgánů na úseku státního dozoru nad dodržováním stavebního zákona, lesního zákona či zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Krajský soud konstatoval, že pořizovatel se zabýval navrhovatelkou namítanými porušeními právních předpisů a na podkladě obsahu stanovisek dotčených orgánů je neshledal důvodnými. Agentura ochrany přírody a krajiny vydala k vymezení plochy X souhlasné stanovisko v návaznosti na předchozí souhlasné stanovisko ze dne 3. 11. 2014, č. j. SR/0748/JH/2014, které bylo vydáno pro účely vedeného územního řízení o návrhu za změnu využití území, jež bylo později zastaveno. Byť ve stanovisku z roku 2014 Agentura ochrany přírody a krajiny v kapitole 3.2 uvedla, že záměr zalesnění není plně v souladu s cíli a návrhovými opatřeními, vzhledem k existenci několikaletého lesního porostu již tehdy vyslovila se zalesněním souhlas a stanovila podmínky. Z pohledu souladu vymezení plochy X jako plochy lesní jsou pak rozhodná stanoviska dotčených orgánů státní správy vydaná v procesu přípravy návrhu změny územního plánu a jejího přijetí. K námítkám nedodržení odstupů vymezené lesní plochy ve vzdálenosti 50 metrů od pozemku žalobkyně krajský soud poznamenal, že ani v územně analytických podkladech ani v § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) není vzdálenost 50 m od okraje lesa stanovena jako závazný limit pro vymezení ploch zalesnění. Z hlediska souladu vymezení plochy X

s veřejnými zájmy dle lesního zákona byla změna územního plánu opakovaně posouzena Krajským úřadem Libereckého kraje jako dotčeným orgánem státní správy lesů. Tento orgán již ve fázi zadání změny územního plánu uplatnil požadavek, aby byla plocha zalesnění na pozemku p. č. X vymezena pouze tak, aby byla dodržena vzdálenost 25 m od p. č. X. Současně k požadavku pořizovatele dotčený správní orgán doplnil, že jde o plochu, která je sice do vzdálenosti 50 m od zastavěného území, ale není zde žádná stavba, pro kterou by plánované funkční využití plochy mohlo činit potíže. Proti těmto závěrům navrhovatelka žádné konkrétní námítky neuplatnila. Soud se dále ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí o námítkách, že v řízení o změně územního plánu nejsou řešeny takové podrobnosti, jako např. míra zastínění pozemků, možné škody při vyvrácení porostů, apod., které lze řešit až v navazujících správních řízeních, neboť navrhovatelka uplatnila některé námítky týkající se přenesení odpovědnosti na vlastníky sousedních pozemků dle § 22 lesního zákona a přepravy dřeva ve smyslu § 34 odst. 3 lesního zákona pouze v obecné rovině, bez konkrétní vazby na svoje pozemky. Krajský soud uzavřel, že požadavku navrhovatelky na zrušení části změny územního plánu nelze vyhovět jen proto, že má odlišnou představu o možném funkčním využití sousedního pozemku. Byť navrhovatelka v úvodu návrhu zmínila pokles finanční hodnoty svých pozemků v souvislosti s přijetím změny územního plánu, zůstala tato námítka pouze obecná, ničím nepodložená, proto ji soud rovněž vyhodnotil jako neopodstatněnou.

Rozsudek krajského soudu napadla navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížností. Krajský soud se dle stěžovatelky zabýval zejména procesem přijetí změny územního plánu a výkonem vlastnického práva majitelky protiprávně zalesněného pozemku p. X, ale nezabýval se zásahem do vlastnického práva stěžovatelky. Navrhovatelka se domnívá, že o jejích námítkách nebylo kvalifikovaně rozhodnuto a nebyl prokázán veřejný zájem na změně ÚP v části X. Krajský soud ani odpůrce neposuzovali dopad změny na bezprostředně sousedící zahradu stěžovatelky. Bylo jejich povinností posoudit změnu ÚP z hlediska dopadu na kvalitu, hodnotu a využitelnost stěžovatelčiných pozemků. Stěžovatelka proto namítala porušení čl. 11, čl. 35 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Uvedla též § 1012 a 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, který zakazuje nad míru přiměřenou poměrně závažně rušit práva jiných osob a nařizuje vlastníkům zdržet se imisi, které podstatně omezují obvyklé užívání sousedova pozemku. Tím, že uvedené okolnosti nebyly zváženy, vznikne stěžovatelce v budoucnu nezanedbatelná újma spočívající v zániku zahrady, například nebude moci pozemek využívat k pěstování rostlin, neboť lesní porost vzroste až do výšky 30 metrů i výše a zahradu zastíní. Stěžovatelka bude též povinna strpět povinnosti a omezení ve smyslu lesního zákona jako je zákaz rozdělování ohně do vzdálenosti 50 m od okraje lesa, lesní doprava či přestupky fyzických osob a ukládání pokut. Stěžovatelka upozorňovala i na skutečnost, že k lokalitě X není žádný přístup z veřejné komunikace. Přístup přes jiný pozemek majitelky pozemku p. č. X je hustě zarostlý stromy a keři, nelze po něm proto projet vozidlem. Pod svahem se ještě nachází vodoteč. Dále stěžovatelka namítala, že soud ani odpůrce se nevypořádali se stanoviskem Správy CHKO Jizerské hory, ve kterém je uvedeno, že zalesnění dotčeného pozemku „není plně v souladu s uvedenými cíli a návrhovými opatřeními“.

Stěžovatelka dále upozorňuje, že zalesněná plocha není dle jejího názoru malého rozsahu, jak uvádí stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 19. 4. 2017. Pozemek p. č. X má celkovou rozlohu 9 820 m² a z této rozlohy došlo k zalesnění cca poloviny, ve skutečnosti spíše více. Závazné stanovisko MÚ T. udělující souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu o výměře 4 627 m² v rámci územního řízení bylo vydáno dle neověřeného geometrického plánu pro rozdělení území, které nesouhlasí s územím vymezeným změnou ÚP. Ze stanoviska KÚ Libereckého kraje ze dne 21. 3. 2017 pak stěžovatelka dovozovala, že lze očekávat, že se zvětšující se výškou smrkové monokultury bude docházet k polomům, vyvracení stromů a tím poškozování sousedních pozemků. Naopak stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že se jedná o těžko obhospodařovatelnou půdu, neboť v minulosti zemědělsky obhospodařovaná byla, stejně jako sousední pozemky. Stěžovatelka dále nesouhlasila se vzdáleností 25 metrů od hranice lesa, kterou vyžadoval KÚ Libereckého kraje, neboť nemá oporu v zákoně o lesích, který jako ochranné pásmo stanoví 50 metrů. Nesouhlasí s argumentací, že v tomto pásmu není žádná stavba, pro kterou by plánované využití funkční plochy mohlo činit potíže. Pozemek p. č. X se dle platného ÚP T. nachází v zastavitelném území obce a případná výstavba tak není vyloučena. Stěžovatelka upozorňovala, že žádný z dotčených orgánů nekonstatoval, že změna ÚP je ve veřejném zájmu a v čem veřejný zájem spočívá. Ani pořizovatel veřejný zájem ničím neprokázal. Odpůrce nijak nezduvodnil, proč nezohlednil chráněné zájmy navrhovatelky, odůvodnění změny ÚP je v jednotlivých vyjádřeních dotčených orgánů rozporuplné (např. stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny) a v některých částech nepřezkoumatelné. Závěrem navrhovatelka uvedla, že krajský soud ani odpůrce se nevypořádali s právním názorem stěžovatelky, že dle § 76 odst. 1 stavebního zákona lze měnit využití území jen na základě územního rozhodnutí a že územní plánování není nástrojem k napravení protiprávního jednání majitelky pozemku p. č. X. Tímto postupem odpůrce omezil stěžovatelčina práva, neboť v řízení o změně ÚP nemohla podat opravné prostředky, na rozdíl od správního řízení (např. územní řízení).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v prvé řadě namítá, že krajský soud se nezabýval tvrzeným zásahem do jejího vlastnického práva. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Obsahem stěžovatelčina návrhu na zrušení části územního plánu byly z velké části námitky proti procesu přijímání této změny, je proto nasnadě, že krajský soud se ve velké části rozsudku věnoval této problematice. S odkazem na příslušná ustanovení stavebního zákona vysvětlil stěžovatelce proces přijímání změny územního plánu. Prostředky, které měla k dispozici pro participaci na tomto procesu, stěžovatelka beze zbytku využila. Krajský soud poté vypořádal také všechny další námitky uplatněné stěžovatelkou. Stěžovatelce tedy nelze přisvědčit, že by se krajský soud zásahem do jejího práva nezabýval. Lze doplnit, že krajský soud je dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Proto kromě

skutečností, které přezkoumává ex offio, není soud oprávněn přezkoumávat napadené opatření obecné povahy nad rámec uvedených důvodů.

Stěžovatelka dále rozporuje závěry některých stanovisek dotčených orgánů, případně namítá, že s nimi pořizovatel územního plánu nevypořádal. Stanovisko Správy CHKO Jizerské hory ze dne 3. 11. 2014, proti kterému brojí stěžovatelka, nebylo vydáno jako stanovisko dotčeného orgánu v procesu přijímání změny územního plánu, ale pro účely územního řízení vedeného na žádost majitelky pozemku p. č. X, zastaveného v roce 2015. Na toto stanovisko odkazovala dále Agentura ochrany přírody a krajiny v rámci svých vyjádření právě v procesu územního plánování. Uváděla, že podmínky v lokalitě zůstaly nezměněny, a vzhledem k tomu, že již dříve vyslovila souhlas se zalesněním pozemku (resp. změnou druhu pozemku z trvalého travního porostu na lesní pozemek) vydává souhlasné stanovisko i nyní (v rámci procesu změny územního plánu). AOPK ve svých stanoviscích k návrhu územního plánu ze dne 3. 12. 2015 a ze dne 1. 9. 2016 vyslovila se změnou funkčního využití plochy X souhlas, neboť záměr není v rozporu se zájmy ochrany přírody a krajiny. I stanovisko Správy CHKO ze dne 3. 11. 2014 bylo souhlasné za podmínek vysázení 40 ks specifikovaných listnatých stromů na okraji stávajícího smrkového porostu do 15. 11. 2016. Je zřejmé, že jak pro orgány rozhodující v rámci územního řízení tak pro orgány v rámci procesu územního plánování je závazný zejména výrok stanoviska. Ačkoliv Správa CHKO ve vyjádření konstatovala, že záměr není zcela v souladu s cíli v oblasti zemědělství, nejedná se o skutečnost, se kterou by se pořizovatel musel v odůvodnění změny ÚP explicitně vypořádávat. Rozhodující v dané věci je fakt, že Správa CHKO a nyní AOPK vydaly souhlasné stanoviska. Není neobvyklé, že dílčí aspekty záměrů mohou částečně narušovat některé veřejné zájmy. Naopak je těžko představitelný scénář, ve kterém by záměr působil na veškeré veřejné zájmy veskrze pozitivně. I ve stanovisku Správy CHKO je uvedeno, že po komplexním zhodnocení lokality vyslovila Správa souhlas s daným záměrem. Uvedené skutečnosti stěžovatelce dostatečně osvětlil i krajský soud.

Namítala-li dále stěžovatelka, že rozsah zalesnění není malý, jak uvádí stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 19. 4. 2017, Nejvyšší správní soud konstatoval, že se jedná o subjektivní hledisko, které je pro danou věc irrelevantní. Rozhodnou skutečností je, že Agentura ochrany přírody a krajiny ve stanoviscích výše uvedených se změnou územního plánu v lokalitě X vyslovila souhlas. Stejně tak ve stanovisku ze dne 19. 4. 2017 se vyslovila souhlasně s návrhem na rozhodnutí o námitce stěžovatelky, které nebylo vyhověno. Námitky ke stanovisku Městského úřadu T. ze dne 18. 9. 2014, kterým byl pro účely zastaveného územního řízení vysloven souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, jsou také zcela nepřipadné, neboť pro možnost změny územního plánu není takový souhlas vyžadován, jak již správně uvedl krajský soud. Jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu se k návrhu změny územního plánu vyjádřil Krajský úřad Libereckého kraje v koordinovaném stanovisku ze dne 12. 8. 2016, ve kterém nesouhlasil s vymezením zastavitelné plochy Z76 pro bydlení. Ve vztahu k ploše X žádné připomínky nevznely.

Stěžovatelka dále brojila proti koordinovanému stanovisku KÚ Libereckého kraje ze dne 21. 3. 2017, respektive jeho doplnění, které si pořizovatel nechal vypracovat ve vztahu k lokalitě Z23 za účelem kvalifikovaného rozhodnutí o námitkách stěžovatelky. V tomto doplnění se uvádí, že na části posuzovaného pozemku je vzrostlá smrková monokultura (stáří cca 20 let) bez dostatečných výchovných zásahů. Pro změnu ÚP je navržena část s výrazným terénním sklonem a ve spodní části s podmáčenou částí pozemku. Jedná se o zemědělskou půdu s V. třídou ochrany, patří tedy k půdám s nízkou produkční schopností – tj. půdám mělkým, velmi svažitým, šterkovitým až kamenitým a erozně nejvíce ohroženým. U těchto půd lze předpokládat vhodnější právě navrhované nezemědělské využití. Dovožovala-li stěžovatelka z tohoto popisu, že v lese bude docházet k polomům a vyvracení stromů, čímž mohou být poškozeny její pozemky, konstatoval Nejvyšší správní soud, že se jedná o pouhou spekulaci. Za prvé je třeba říci, že dle § 32 zákona o lesích má vlastník lesa povinnost provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les, a v případě vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese je povinen činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků. Nadto lokalita X vymezuje lesní plochu nejbližší ve vzdálenosti 25 metrů od stěžovatelčiných pozemků, nelze se tedy ztotožnit se spekulací, že by případnými událostmi v lese měly být její pozemky přímo poškozeny.

Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem stanoviska, že na daném pozemku se jedná o těžko obhospodařovatelnou půdu. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Vzhledem ke skutečnosti, že jde o pozemek s výrazným terénním sklonem, jehož část je podmáčena, je závěr o obtížném zemědělském využití pozemku zcela namístě. Skutečnost, že i v minulosti byla taková půda obhospodařována, nic nemění na tom, že se nejedná o ideální plochu pro zemědělské účely, a to i z toho důvodu, že kvalita půdy na daném pozemku není vysoká.

Stěžovatelka dále brojila proti požadavku, aby byl pozemek s funkčním využitím vymezen 25 metrů od hranice jejího pozemku, neboť lesní zákon dle jejího názoru stanoví ochranné pásmo lesa 50 metrů. Nejvyšší správní soud k této námitce nejprve konstatoval, že lesní zákon v § 14 odst. 2 stanoví: „*Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů (například územní řízení dle stavebního zákona – pozn. NSS) 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. ...*“ Tato úprava však neznámá, že ve vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa není možné provádět žádné záměry. Nemohou však ohrožovat pozemek určené k plnění funkce lesa. Vzdálenost 50 metrů proto není nepřekročitelnou mezí, ale pouze zónou, ve které je třeba zapojení orgánu ochrany lesa do případného povolovacího procesu. Pokud stěžovatelka uvedla, že ve vzdálenosti do 50 metrů od lesa se nachází její pozemek, který je součástí zastavitelného území obce a do budoucna na něm proto není vyloučena stavební činnost v tomto pásmu, lze jí dát za pravdu. Lze však poukázat na skutečnost, že plocha X byla v průběhu přijímání změny územního plánu zmenšena tak, aby byla

respektována hranice 25 metrů od okraje lesa k zastavěnému území (tedy pozemku stěžovatelky). Jednalo se o požadavek Krajského úřadu Libereckého kraje jakožto orgánu ochrany lesů, neboť standardně tuto vzdálenost vyžaduje. V doplnění svého stanoviska, které si pořizovatel vyžádal jako podklad pro rozhodnutí o námitkách stěžovatelky, pak krajský úřad uvedl, že dostatečná vzdálenost plochy X od zastavěného území (25 metrů) dává záruku, že nedojde ani k případnému omezení práv vlastníků těchto pozemků z důvodu ochrany zájmů daných zákonem o lesích. Za takové situace má Nejvyšší správní soud za to, že potenciální právo stěžovatelky využít svůj pozemek územním plánem předvídaným způsobem, není ohroženo. Skutečnost, že orgán ochrany lesů vyžadoval v rámci řízení o změně územního plánu odstup hranice lesa od pozemku určeného k zastavění pouze ve vzdálenosti 25 metrů, a s taktó vymezenou lesní plochou souhlasil, zakládá stěžovatelce legitimní očekávání, že v případě jejího budoucího stavebního záměru v ochranném pásmu lesa, bude tuto vzdálenost krajský úřad v případě, že se v daném území významně nezmění okolnosti, považovat za dostatečnou. Nadto lze podotknout, že oněch 25 metrů je vzdálenost, která existuje mezi nejkratší spojnicí stěžovatelčina pozemku č. p. X a nově vymezené plochy X. Z ostatních stran je tento pozemek obklopen dalšími vlastními pozemky stěžovatelky.

Stěžovatelka dále namítala, že žádný z dotčených orgánů nedeklaroval ve svých stanoviscích veřejný zájem na změně územního plánu v lokalitě X, stejně tak ani pořizovatel. Tato námitka není důvodná. Úkolem dotčených orgánů v rámci procesu přijímání územního plánu či jeho změny je střežit veřejný zájem, k jehož ochraně jsou povolány, ať už se jedná o ochranu přírody a krajiny, zemědělský půdní fond, lesy, vodní toky, komunikace či jiný veřejný zájem. Ve svých stanoviscích tedy neposuzují, zda je navrhovaná změna územního plánu ve veřejném zájmu, ale zda s veřejným zájmem, který mají chránit, není v rozporu. Stejně tak úkolem územního plánu není vytyčovat pouze taková funkční využití území, která jsou ve veřejném zájmu. Územní plán vyjadřuje a stanovuje koncepci rozvoje území obce.

Zásadní stěžovatelčiny námitky směřovaly ke skutečnosti, že přijetím dané změny v ploše X dojde k omezení vlastnických práv k jejím pozemkům, neboť vzrostlé stromy její pozemek zastíní, a bude muset strpět povinnosti, které jí vyplývají z lesního zákona. V obecné rovině považoval soud na nutné zdůraznit, že rozhodnutí o přijetí územního plánu a obsah územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem. Není tedy úkolem soudu stanovovat, jakým způso-

ben má být určité území využito (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Namítá-li stěžovatelka, že nebude moci využívat svůj pozemek pro pěstování rostlin, neshledal tuto námitku Nejvyšší správní soud důvodnou. Nově vymezená plocha X hraničí s pozemkem stěžovatelky p. č. X pouze v malé části. Bude-li proto po určité část dne zastíněna část stěžovatelčina pozemku, nelze takový zásah pokládat za nepřiměřený. Neznamená to, že by na takovém pozemku nebylo možné pěstovat plodiny. Nadto Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelčin pozemek sousední také s jiným pozemkem v jejím vlastnictví, na kterém je též vzrostlý les a je určen k plnění funkcí lesa. Pokud by tedy stěžovatelka neměla mít možnost využívat svou zahradu z důvodu těsně sousedícího lesa, muselo by se tak stát i z důvodu jejího vlastního lesního pozemku. Možné omezení, které by stěžovatelka mohla být povinna snášet na části svého pozemku, spočívající v nemožnosti rozdělovat oheň, pak Nejvyšší správní soud neshledal jako zásadní pro posouzení, zda byla práva její vlastnická práva neproporcionálně omezena. Takové omezení jí totiž nebrání uskutečňovat tuto aktivitu na jiné části své zahrady, a nejedná se o omezení, které by podstatně ztěžovalo využití pozemku způsobem, pro který je určen. K nutnosti snášet dopravu přes stěžovatelčin pozemek pak Nejvyšší správní soud uvádí, že z § 34 lesního zákona vyplývá, že lesní doprava musí být prováděna tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému poškozování okolních pozemků. Nadto využít cizí pozemky k lesní dopravě může vlastník lesa pouze v případě, že účelu nelze dosáhnout jinak, v odůvodněných případech, na nezbytnou dobu, v nezbytném rozsahu, ve vhodné době a za náhradu. Přitom je odpovědný za případné škody, které na cizím pozemku svou činností způsobí. Z územního plánu i veřejně dostupných map pak plyne, že na lokalitu X sousedí s pozemkem (zahradou) téže majitelky, který navazuje na pozemní komunikaci, využití cizích pozemků, včetně stěžovatelčina, k lesní dopravě se proto nejví pravděpodobným.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že ačkoliv nově vymezená plocha X jakožto lesní pozemek se může stěžovatelky jakožto vlastníka sousedního pozemku určitým způsobem dotknout, nejedná se o situaci, kdy by byla ve svých právech jakkoliv významně omezena. Ačkoliv Nejvyšší správní soud chápal motivaci stěžovatelky, neboť z jejich vyjádření i stanovisek dotčených orgánů se podává, že lesní porost nebyl na pozemku p. č. X založen v souladu s právními předpisy,

vzhledem ke skutečnosti, že tento stav trvá již 15–20 let, přičemž z vyjádření stěžovatelky nevyplývá, že by v minulosti pocítovala na základě tohoto stavu jakoukoliv újmu či omezení, považoval Nejvyšší správní soud snahu o legalizaci tohoto stavu za legitimní cíl, zejména v situaci, kdy jím není ohrožen a dotčen žádný veřejný zájem (jak vyplynulo ze souhlasných stanovisek dotčených orgánů) a ani soukromá práva stěžovatelky nejsou v nepřiměřené míře dotčena.

Soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatelky, že změnou územního plánu dochází k obcházení územního řízení a jsou tak krácena její práva, neboť v územním řízení by byla účastníkem řízení. Změna funkčního využití pozemku v územním plánu nenahrazuje územní rozhodnutí o změně využití území, kterým je povolována změna druhu pozemku či způsobu využití pozemků. I po vydání změny územního plánu zůstává pozemek evidován jakožto trvalý travní porost a součástí zemědělského půdního fondu. Předpokladem pro vydání kladného územního rozhodnutí je však vždy soulad s územně plánovací dokumentací, tedy i územním plánem. Bude-li proto majitelka usilovat o vydání územního rozhodnutí, může se stěžovatelka tohoto řízení účastnit dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by odpůrce či krajský soud pochybili. Pořizovatel se vypořádal se všemi námitkami, které stěžovatelka uplatnila, a srozumitelně vysvětlil, proč jim nepřisvědčil a nevyhověl jim. Stěžovatelka nijak nekonkretizovala, v čem shledává odůvodnění změny územního plánu rozporuplné a nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud proto pouze konstatuje, že žádnou vadu tohoto typu v odůvodnění přezkoumávaného opatření obecné povahy neshledal.

Odpůrce měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu přísluší právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Odpůrce byl v řízení o zrušení změny územního plánu zastoupen advokátkou. Jak však vyplývá z judikatury Ústavního soudu (srov. např. nález ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09) náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem lze považovat za důvodné jen ve velmi výjimečných případech. Orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Odpůrce zde není malou obcí bez rozsáhlejšího zázemí a právního aparátu, Nejvyšší správní soud proto neshledal, že náklady na zastoupení advokátem vynaložil důvodně. Náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti mu proto nepřiznal.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*