

Poměrování práva obce na samosprávu a práva na příznivé životní prostředí

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Radovana Suchánka (soudce zpravodaje) a soudců Josefa Baxy a Josefa Fialy o ústavní stížnosti stěžovatelky obce Vracov, sídlem nám. Míru 202, Vracov, zastoupené Mgr. Janou Zwyrtk Hamplovou, advokátkou, sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2022 č. j. 7 As 347/2021-46, za účasti Nejvyššího správního soudu, jako účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2022 č. j. 7 As 347/2021-46 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2022 č. j. 7 As 347/2021-46 se zrušuje.

Odůvodnění:

I.

Skutkové okolnosti posuzované věci a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") se stěžovatelka domáhá zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu s tvrzením, že jím bylo porušeno její právo na samosprávu podle čl. 8 Ústavy, právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a obsahu soudních spisů vedených Krajským soudem v Brně (dále jen "krajský soud") pod sp. zn. 65 A 5/2021 a Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 As 347/2021, které si Ústavní soud vyžádal za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti, vyplývají následující skutečnosti. V územním plánu stěžovatelky byla na pozemcích, na kterých se nachází hospodářský les, vymezena mimo jiné plocha přestavby P2 se způsobem využití bydlení v rodinných domech a na ni navazující plocha P21 se způsobem využití zeleně. Spolek "LESOBOR, spolek" (dále jen "spolek") se návrhem na zrušení opatření obecné povahy, resp. jeho části, podaného podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."), domáhal zrušení územního plánu stěžovatelky ze dne 2. 6. 2020, v části týkající se plochy přestavby P2 a na ni navazující plochy soukromé zeleně ZS, zasahující části pozemků parcelních čísel 3307/1, 3307/11, 3307/2, 3307/13, 3307/14, 3307/15 a 3307/16 v katastrálním území Vracov, a to ke dni nabytí jeho účinnosti. V návrhu především namítal, že územní plán je v napadené části v rozporu s ochranou pozemků určených k plnění funkcí lesa, resp. s § 13 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle spolku je zachování lesní plochy vyšším veřejným zájmem, než vymezení plochy bydlení v dané lokalitě, když "dotčená plocha přestavby P2 bude znamenat významnou redukci ploch pro rekreaci a zánik genia loci s dosud charakteristickým borovým lesem". Namítal dále nepřiměřenost opatření obecné povahy, když nové zastavitelné plochy označil jako "naddimenzované" a předpokládanou potřebu nové bytové výstavby v tomto rozsahu jako nepodloženou.

3. Rozsudkem ze dne 6. 10. 2021 č. j. 65 A 5/2021-134 krajský soud rozhodl o zrušení napadené části územního plánu, a to dnem právní moci rozsudku (I. výrok). Domáhal-li se spolek jejího zrušení již ke dni účinnosti územního plánu, krajský soud uvedl, že takový postup mu soudní řád správní neumožňuje, a návrh v této části zamítl (II. výrok). Současně krajský soud uložil stěžovatelce povinnost zaplatit spolku náhradu nákladů řízení (III. výrok) a rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení (IV. výrok).

4. Krajský soud v první řadě nepřisvědčil námitce stěžovatelky o nedostatku aktivní legitimace spolku, když uvedl: "Skutečnost, že spolky do značné míry vystupují na ochranu práv svých členů, je běžná a legitimní. V případě, že oním soukromým zájmem je snaha o zachování příznivého životního prostředí v blízkosti vlastního bydliště, je také běžné a takřka samozřejmé, že dochází k prolínání tohoto soukromého zájmu s veřejným zájmem na ochraně příznivého životního prostředí v širším měřítku. Není proto vůbec relevantní, nakolik jsou pohnutky členů navrhovatele "sobecké"... Naopak skutečnost, že členové spolku bydlí v bezprostřední blízkosti dotčených pozemků, svědčí ve prospěch aktivní procesní legitimace navrhovatele" (bod 7 odůvodnění). Argumentace stěžovatelky dále "popírá smysl správního soudnictví, když uvádí, že by k soudnímu přezkumu nemělo dojít proto, že již byly námitky navrhovatele jednou přezkoumány odpůrcem. Smyslem správního soudnictví je právě naopak poskytnout možnost přezkoumat postup orgánů veřejné moci, tj. mimo jiné i to, jakým způsobem ony dříve přezkoumaly námitky navrhovatele. O překážce věci rozhodnuté (res iudicata) nelze pojmově hovořit jednak proto, že věc nebyla předmětem posouzení ze strany soudu, jednak proto, že tato překážka se principiálně neuplatní v řízení o opravných prostředcích (kam svou povahou spadá i přezkum aktů veřejné správy správními soudy)."

5. Zrušení napadené části územního plánu krajský soud odůvodnil především jeho rozparem s lesním zákonem. Za zásadní krajský soud považoval již vymezení účelu lesního zákona, resp. to, že les představuje národní bohatství a tvoří nenahraditelnou složku životního prostředí. Již z § 1 lesního zákona je tak "zřejmý veřejný zájem na zachování a obnově lesních porostů, respektive na tom, aby byly pozemky s lesním porostem pokud možno trvale využívány k plnění funkcí lesa... Již ze samotné existence veřejného zájmu na zachování, udržování a obnovování lesa je patrné, že změna využití ploch na pozemcích dosud určených k plnění funkcí lesa na plochy zastavitelné je možná pouze v případě, že na tomto způsobu uspořádání území převáží jiný veřejný zájem... Tento závěr je analogický k závěrům judikatury, která se zabývala přípustností vymezení nově zastavitelné plochy pro bydlení na pozemcích zemědělského půdního fondu. Ačkoliv úprava ochrany zemědělského půdního fondu zahrnuje pochopitelně speciální pravidla, považuje soud za nanejvýš vhodné, aby ochrana lesa jakožto národního bohatství a nenahraditelné složky životního prostředí podléhala přinejmenším stejné úrovni ochrany v rámci územního plánování jako ochrana zemědělského půdního fondu" (body 12 a 13 odůvodnění). K námitce stěžovatelky krajský soud uvedl, že "požadavek na to, aby bylo území obce uspořádáno hospodárně a aby bylo pro zástavbu primárně využíváno současně zastavěné území, je obecným požadavkem na územní plánování... Požadavek na to, aby byl les zachovávan, je naproti tomu požadavkem speciálním, který zjevně nemůže bez dalšího ustoupit obecnému požadavku na hospodárnost, která spočívá v pouhém využití možností doplnění zástavby" (bod 16 odůvodnění).

6. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou označený veřejný zájem na hospodárném využívání území a zajištění bytových potřeb "není pojmově způsobilý převážit nad zájmem na zachování lesa" (bod 17 odůvodnění). Podle názoru krajského soudu lze ostatně bytovou potřebu uspokojit jiným způsobem, který nebude kolidovat se zájmem na zachování lesa (bod 20 odůvodnění). Uvedl, že "obec by měla primárně hledat řešení, která budou využívat pro uspokojení bytových potřeb stávající plochy, tj. včetně ploch, na nichž se nachází 'odpad bytového fondu', tj. de facto neobývané zchátralé budovy" (bod 19 odůvodnění).

7. Vzhledem k tomu, že vlastnictví zavazuje, je podle krajského soudu legitimní po vlastních pozemků žádat, aby byly nadále využívány k plnění funkce lesa. Z pohledu zákona není rozhodné ani to, že jde "pouze" o hospodářský les. Případné vymýcení lesa pak zakládá povinnost jej obnovit. Vlastník lesa je zároveň z titulu svého vlastnického práva povinen předcházet vzniku škod, pročež neobstojí ani argumentace stěžovatelky ochranou obyvatel. Tyto "cíle totiž mohou být naplněny již tím, že bude po vlastníkovi požadováno dodržování jeho zákonných povinností" (bod 21 odůvodnění).

8. Krajský soud dále zdůraznil, že stěžovatel přistoupil ke změně využití území, resp. k vymezení plochy přestavby P2 přesto, že Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí (dále jen "krajský úřad") ve stanovisku ze dne 29. 11. 2018 č. j. JMK 155331/2018 (dále jen "stanovisko SEA") sice s návrhem územního plánu vyslovil souhlas, ale "stanovil požadavek na vyloučení plochy P2 z důvodu, že se jedná o plochu neakceptovatelnou... Odpůrce sice nebyl tímto požadavkem striktně vázán a mohl se od něj odchýlit, nicméně musel by předložit pádné argumenty pro to, že naopak k významnému negativnímu vlivu na les a krajinný ráz nedojde, nebo že tento negativní vliv bude vyvážen naplněním jiného veřejného zájmu" (bod 22 odůvodnění). Stěžovatelka však předložila pouze důvody, které "nemohou převážit nad veřejným zájmem na zachování lesa, tudíž ani nemohou vyvážit negativní vlivy zásahu do lesa" (tamtéž). Podle krajského soudu je sice pravdou, že posléze krajský úřad přistoupil k možnosti přijetí "zmírňujících opatření pro případ, že by na ploše P2 nebyl zachován stávající porost" (str. 55 stanoviska SEA), tím však "došlo bez jakéhokoliv odůvodnění ke změně z požadavku na vyloučení plochy P2 na požadavek na dodržení zmírňujících opatření, zůstane-li plocha P2 součástí návrhu. Jinými slovy, zásadním způsobem se změnil výsledek posouzení vlivů na životní prostředí, aniž

by se jakkoliv změnilo samotné hodnocení dopadů na životní prostředí. Za této situace musí dát soud za pravdu návrhovateli v tom, že odůvodnění SEA je v rozporu s jeho závěry (výrokem), a je tak nepřezkoumatelné" (bod 23 odůvodnění). Rovněž to podle krajského soudu představuje "rozpor napadené části opatření obecné povahy se zákonem, rozpor s požadavkem proporcionality a zásadní procesní pochybení. Procesní pochybení spočívá v tom, že se napadené opatření obecné povahy opírá o nepřezkoumatelné stanovisko SEA" (bod 25).

9. Hlediskem pro rozhodování soudu nemohlo být ani stěžovatelkou tvrzené "riziko vysokých škod, které by zrušením napadeného opatření obecné povahy údajně vznikly. Takové škody, dochází-li ke zrušení opatření obecné povahy či jeho části, jsou totiž způsobeny nezákonným postupem odpůrce, nikoliv postupem soudu, který svým rozhodnutím pouze zjištěnou nezákonnost napravuje. Ani odpůrcem tvrzený veřejný zájem na existenci právní jistoty platného územního plánu nemůže mít na výsledek soudního přezkumu vliv. Právní jistota může ohledně regulace obsažené v územním plánu panovat pouze do té míry, do jaké právní předpisy garantují nezměnitelnost územního plánu" (body 28 a 29 odůvodnění). Jde-li pak o plochu zeleně navazující na plochu P2, její "regulace je přímo navázána na využití plochy P2", pročež soud přistoupil také ke zrušení územního plánu u navazující plochy zeleně zasahující části shora uvedených pozemků (bod 2 výše).

10. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Předně zopakovala svou námitku o nedostatku aktivní legitimace spolku. Zdůraznila, že spolek byl již činný v procesu přijímání územního plánu a o jeho námitce proti návrhu územního plánu bylo řádně rozhodnuto. V takovém případě měl "podat žalobní návrh do dvou měsíců od schválení opatření obecné povahy", což neučinil. Spolek nesleduje ochranu veřejného zájmu, ale je veden pouze snahou zabránit zhodnocení majetku ostatních vlastníků (sousedů). Stěžovatelka dále rekapitulovala obsah odůvodnění rozhodnutí o námitce spolku proti části územního plánu. V podrobné kasační stížnosti (č. l. 1 až 14 spisu Nejvyššího správního soudu) především poukázala na to, že na předmětné ploše se nachází "zbytek izolovaného lesního porostu", který představuje "enklávu uvnitř zastavěného území", resp. "uprostřed města". Jde o hospodářský les na hranici mýtního věku, a to v lokalitě, ve které je vybudována technická a dopravní infrastruktura. Podle stěžovatelky v daném případě významněji převládá veřejný zájem na doplnění odpovídající zástavby nad ochranou zbytků lesního porostu. Podstatná je podle stěžovatelky rovněž skutečnost, že zhruba 100 metrů jižně od předmětné lokality se nachází lesní komplex o rozloze přibližně 50 km² (č. l. 10 spisu Nejvyššího správního soudu). Argumentace krajského soudu o výrazně negativním vlivu napadené části územního plánu a nepřiměřenosti přijatého řešení je proto lichá. Změna lesních porostů byla navíc učiněna jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem, a zcela v souladu se stanoviskem SEA, když k bydlení byla využita jen část lesních pozemků a intenzita zastavení byla stanovena na nejvýše 35 %. Požadavek soudů na prioritní zastavení jiných ploch a "vnucování" představy o podobě územního plánu, pro něž hlasovali všichni zastupitelé, podle stěžovatelky hrubě přesahuje meze soudního přezkumu a porušuje její právo na samosprávu.

11. Ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky zamítl jako nedůvodnou. V bodu 15 odůvodnění rozsudku uvedl, že "i v nynější věci stěžovatel nezřídka kdy brojí proti vlastnímu územnímu plánu, a nikoliv proti rozsudku krajského soudu (podstatná část kasační stížnosti je ostatně tvořena opakováním argumentů vznesených stěžovatelem v jeho vyjádření k návrhu podanému před krajským soudem). Nejvyšší správní soud se přitom s rozsudkem krajského soudu plně ztotožnil. Řadu námitek stěžovatele je proto návazně možné vypořádat pouhým zopakováním argumentace krajského soudu."

12. Nejvyšší správní soud se ve všech ohledech ztotožnil se závěry krajského soudu, na které v převážné části odkázal. Aktivní legitimace spolku byla podle něj posouzena v souladu s judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (body 18 až 22). Krajský soud dle něj správně vyšel ze znění lesního zákona a "přesvědčivě zdůvodnil, že zájem na hospodárném využití území je obecným požadavkem územního plánování. Zájem na zachování lesa je však zájmem speciálním, který bez dalšího nemůže ustoupit obecnému zájmu na hospodárném řešení stavu v území. Krajský soud se vypořádal i s tvrzením stěžovatele, že jde o hospodářský les na hranici mýtního věku, a že v případě zachování lesa hrozí škody na majetku, zdraví a životech" (bod 24). Tvrzení stěžovatelky, že "požadavek na hospodárnost využití území je uveden v Politice územního rozvoje a v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje, neznamená, že by se mělo automaticky jednat o zájem převažující vždy nad zájmem na zachování lesních porostů. Naopak, skutečnost, že daný zájem je obsažen v nadřazené územně plánovací dokumentaci, svědčí o tom, že se jedná o obecnější požadavek územního plánování" (bod 25). Nejvyšší správní soud stručně poznamenal, že "existence lesa (ač nacházejícího se ve stejné lokalitě) nemůže sama o sobě představovat zákonný podklad pro změnu funkčního využití umožňující odstranění jiného lesního porostu. Oprávněnost změny funkčního využití pak sama o sobě nemůže založit ani skutečnost, že v nové ploše P2 byla určena maximální zastavěnost na 35 %. Zásadní je, že územní plán změnil funkční využití dané plochy, čímž návazně umožnil odstranění lesního porostu a zasažení veřejného zájmu na zachování tohoto porostu" (bod 25).

13. Nejvyšší správní soud rovněž stručně uvedl, že nesdílí názor stěžovatelky, že by "krajský soud nepřipustně zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, či že by svým rozhodnutím poskytl nedůvodnou ochranu právům členů navrhovatele, a to na úkor vlastnických práv osob vlastnicích pozemky v ploše P2, a založil tak návazně nerovnost mezi vlastníky pozemků nacházejících se v dané lokalitě" (bod 26 odůvodnění). K námitkám stěžovatelky ohledně posouzení územního plánu ve vazbě stanovisko SEA uvedl, že "krajský soud naprosto přiléhavě poukázal na skutečnost, že odbor životního prostředí krajského úřadu ve svém stanovisku... sice vyslovil s návrhem územního plánu souhlas, ale požadoval vyloučení plochy P2, neboť se jedná o plochu neakceptovatelnou... Krajský soud pak dodal i to, že stěžovatel sice nebyl tímto požadavkem striktně vázán, měl však náležitě argumentačně podepřít, proč tak učinil a proč dle jeho názoru vymezením plochy P2 nedojde k negativnímu vlivu na les a na krajinný ráz. Tomuto závěru nelze nic vytknout." (bod 28). Ve zbytku Nejvyšší správní soud zopakoval argumentaci krajského soudu, případně odkázal na jednotlivé body jeho odůvodnění.

II.

Argumentace stěžovatelky

14. Stěžovatelka rekapituluje proces přijímání územního plánu, zejména způsob vypořádání námítky spolku, jakož i postup v řízení před správními soudy. Namítá, že napadené rozhodnutí porušuje její právo na samosprávu podle čl. 8 Ústavy, právo obce i jiných osob vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a konečně i její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Napadené rozhodnutí je také v rozporu se zásadou zákonnosti (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

15. Stěžovatelka předesílá, že postupovala "vždy uvážlivě, je příznivcem širokých práv účastníků všech řízení, ovšem za jednoho předpokladu - že tato práva významně nenasahují práva mnoha dalších osob, a jejich uplatnění není ke škodě samé věci, a že soudního řízení není následně zneužito v řízení aktivním účastníkem". Stěžovatelka v návaznosti na své vyjádření před krajským soudem a na kasační stížnost opětovně zpochybňuje aktivní legitimaci spolku v řízení o návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy. Zdůrazňuje, že aktivní legitimace spolků nemůže být bez hranic, a že spolek musí vždy tvrdit dotčení na svých subjektivních právech. Judikatura, která přiznala spolkům aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se vztahuje pouze na případy, kdy byl spolek v procesu přijímání územního plánu procesně neaktivní. Přiznáním aktivní legitimace spolku byla podle ní nedůvodně porušena zásada předvídatelnosti opatření obecné povahy, která je u územního plánu mimořádně významná.

16. Námitka spolku byla řádným způsobem vypořádána již v procesu přijímání územního plánu, rozhodnutí o ní bylo náležitě odůvodněno. Rovněž byl důkladně zvažován střet obou veřejných zájmů. Ve výsledku "posouzení střetu dvou oprávněných veřejných zájmů (zbytkový lesní porost a bydlení) významněji převládá v tomto konkrétním případě veřejný zájem na doplnění odpovídající zástavby v zastavěném území nad plochou zbytkového lesního porostu (borový hospodářský les na hranici mýtního věku 102 let) se značně neurčitou perspektivou v rámci urbanizovaného prostoru. Takový závěr bylo možné učinit též na základě stanoviska příslušných orgánů ochrany přírody a lesa, které danou situaci hodnotily." Stěžovatelka uvádí, že územní plán naplňuje požadavek hospodárnosti a odkazuje mimo jiné na povinnosti uložené jí především v § 2, § 35 a 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"). Nelze pominout, že pozemky členů spolku jsou stejné kvality a umístění jako pozemky pro rodinné domy schválené v napadeném územním plánu. Opakovaně poukazuje na soulad územního plánu se stanoviskem SEA, a to zejména ve vazbě na omezení zastavitelnosti pozemků na 35 % u dotčené plochy přestavby. Současně zdůrazňuje, že přibližně 100 metrů jižně od předmětné lokality se nachází les o rozloze zhruba 50 km². Tyto skutečnosti soudy nevezaly v dostatečné míře v potaz. Uvádí, že "zalesnění v oblasti s rozsahem 50 km² lesa je kontraproduktivní. Na místo toho se koncepce územního plánu soustředila na posílení zeleně v krajině severně od Vracova." Stejně tak soudy nezohlednily, že používání lesní techniky "bylo zcela logicky v rámci zpracování územního plánu vyhodnoceno jako nevhodné pro intravilán obce". Ve zbytku stěžovatelka vesměs opakuje argumenty uplatněné již v kasační stížnosti (bod 10 výše).

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud před tím, než přistoupí k věcnému posouzení ústavní stížnosti, zkoumá, zda splňuje zákonem požadované náležitosti, a zda jsou dány podmínky jejího projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"). Podle čl. 87 odst. 1 písm. c)

Ústavy rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněno podat zastupitelstvo obce podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Ústavní stížnost byla podána obcí, přičemž spolu s plnou mocí doložila právní zástupkyně stěžovatelky výpis z usnesení č. 9 zastupitelstva města Vracov ze dne 15. 3. 2022, kterým zastupitelstvo udělilo souhlas s podáním ústavní stížnosti.

18. Samotná obec není podle toliko gramatického výkladu § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu výslovně oprávněna k podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Vzhledem k tomu však, že nositelem práva na samosprávu jsou územní samosprávné celky - obce a kraje - jako veřejnoprávní korporace (čl. 99, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy), jakož i s ohledem na skutečnost, že obec může být nositelem i dalších ústavně zaručených práv, která mohou být rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci zasažena, je podle ustálené judikatury Ústavního soudu rovněž obec oprávněna podat ústavní stížnost [viz např. nálezy ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2200/15 (N 217/83 SbNU 421 nebo ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19 (N 90/100 SbNU 87)]. V té souvislosti Ústavní soud opakovaně podotýká, že tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující výkon samostatné působnosti obce [viz nálezy ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329)]. Tímto zásahem může být také rozhodnutí správního soudu, včetně případů, kdy došlo ke zrušení územního plánu nebo jeho části, resp. k zamítnutí kasační stížnosti obce (viz nálezy sp. zn. III. ÚS 709/19). Aktivní legitimace stěžovatelky k podání tzv. komunální ústavní stížnosti je tak dána.

19. Ústavní soud dále dospěl k závěru, že ústavní stížnost je podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu zastoupena advokátkou. Její ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona a contrario), když vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

IV.

Vyjádření Nejvyššího správního soudu a replika stěžovatelky

20. Nejvyšší správní soud odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a do vyjádření převzal klíčové pasáže odůvodnění, které jsou citovány již v bodech 11 až 13 výše. Především poukázal na to, že otázku aktivní procesní legitimace spolku vyřešil v souladu s ustálenou judikaturou. Zdůraznil, že zkoumal rovněž stanovky, resp. účel spolku, který odpovídá předmětu podaného návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil s hodnocením krajského soudu, podle něhož stěžovatelkou tvrzené zájmy nemohou převýšit veřejný zájem na ochraně lesa. Stěžovatelka při vymezení plochy přestavby P2 postupovala v rozporu s lesním zákonem.

21. Vyjádření Nejvyššího správního soudu zaslal Ústavní soud stěžovatelce na vědomí a k případné replice. V ní stěžovatelka především opětovně zpochybnila aktivní legitimaci spolku a zopakovala argumenty uplatněné již v ústavní stížnosti. Na místě je podle ní rovněž "úvaha, zda rozhodnutí soudu naopak narušuje princip proporcionality mezi soudního přezkumu ve vztahu k následkům, které toto rozhodnutí má". Soudy nesprávně uvažují o předmětném lese jako "o něčem krásném, trvalém, hodnotném. Není to tak, jedná se o lokalitu, která bude ve velmi blízké době spíše na obtíž a bude pro lokalitu zátěží, kterou nebudou moci lidé ani navštěvovat. Les sloužil k těžbě - tedy jednalo se a jedná o les hospodářský, což je činnost uprostřed města rovněž vysoce sporná - proto též město přistoupilo v územním plánu ke změně území, a tuto změnu si přes odborné orgány prosadilo. Opět se tedy ze strany soudů pracovalo pouze s obecnými pojmy a obecnými definicemi, nikoli s odbornými zjištěními, resp. nebral se zřetel na konkrétní situaci."

22. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost spolu s výzvou k vyjádření se také spolku, kterému by náleželo postavení vedlejšího účastníka řízení. Ten se k výzvě Ústavního soudu ve stanovené lhůtě ani posléze nevyjádřil, pročež se má v souladu s mu poskytnutým poučením za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

V./1

Obecná východiska posuzované věci

23. Ústavní soud zdůrazňuje, že podaný návrh obsahově představuje zvláštní typ ústavní stížnosti, upravený v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a v § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, který bývá v odborné literatuře označován jako tzv. komunální ústavní stížnost (SLÁDEČEK, V. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 954 a násl.; FILIP, J. In BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1105 a násl.; KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 349 – 350). Komunální ústavní stížnost se podstatně odlišuje od ústavní stížnosti podané podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy v rozsahu přezkumu vykonávaného Ústavním soudem, neboť se Ústavní soud nezaměřuje pouze na posouzení porušení ústavně zaručených práv, ale zkoumá rovněž zákonnost zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Na rozdíl od „obecné“ ústavní stížnosti podle § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy tedy Ústavní soud hodnotí nejen (ne)ústavnost zásahu státní moci, ale rovněž prostou (ne)zákonnost tohoto zásahu [viz náleze ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000 (N 140/20 SbNU 9)], přičemž již sama nezákonnost zásahu do práva na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy) je důvodem pro vyhovění tzv. komunální ústavní stížnosti nebo její části (náleze sp. zn. III. ÚS 709/19).

24. Právo obcí na samosprávu je ústavně zaručeno a vyplývá především z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud dal v mnoha svých rozhodnutích najevo, že považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie a opakovaně konstatoval, že místní samospráva je „výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí“ [náleze ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369), ze dne 19. 1. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 17/98 (N 6/13 SbNU 39) a ze dne 9. 5. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 22/22]. Již prvorepubliková právní nauka pak správně upozorňovala na to, že „samospráva má... své kořeny v ideji správy nezávislé na bezprostřední správě státní... Právní pojem samosprávy značí, že spravuje někdo jiný než stát ...“ (HOETZEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, s. 159, s. 161). Samospráva přitom „musí mít reálnou možnost záležitostí a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují místní nebo regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení. Formou zastupitelské demokracie je tak realizována vůle občanů zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce je samospráva ve svém konkrétním projevu posléze omezena (čl. 101 odst. 4 Ústavy)“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 22/22, bod 60 odůvodnění). Z toho vyplývá, že obce musí mít prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelstev možnost svobodně se rozhodnout, jakým způsobem budou v mezích právního řádu spravovat záležitosti místního pořádku a rozhodovat o rozvoji území obce (nejen) prostřednictvím nástrojů územního plánování.

25. Podle čl. 7 Ústavy „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“, přičemž daný článek je nutno vykládat zejména ve vazbě na právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, jehož je možno se domáhat v pouze mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Přímým adresátem čl. 7 Ústavy je stát, nikoliv osoby od státu odlišné. Podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“), platí, že „životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“ Za jednu ze složek životního prostředí lze tudíž považovat také les jako ekosystém (jak plyne i z demonstrativnosti jejich uvedeného výčtu). Podle lesního zákona se lesy člení podle převažujících funkcí do tří kategorií, a to na lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské (§ 6 až 9 lesního zákona).

26. Ochrana funkce lesa, resp. neměnnost využití území plnicího funkci lesa, obzvláště pak lesa hospodářského, není absolutní. Podle § 14 odst. 1 lesního zákona, jehož se dovolávaly rovněž správní soudy, platí, že „projektanti nebo pořizovatelé územně plánovací dokumentace, návrhů na stanovení dobývacích prostorů a zpracovatelé dokumentací staveb jsou povinni dbát zachování lesa a řídit se přitom ustanoveními tohoto zákona. Jsou povinni navrhnout a zdůvodnit taková řešení, která jsou z hlediska zachování lesa, ochrany životního prostředí a ostatních celospolečenských zájmů nejvhodnější.“ V daném případě je nutno poměřovat zájem na zachování lesa, resp. právo na příznivé životní prostředí, na straně jedné, a ústavně zaručené právo obce na samosprávu, hospodárné využití a rozvoj vlastního území, uspokojování bytových potřeb a ostatních zájmů občanů obce, na straně druhé. Zásah státu do práva na samosprávu je pak možný pouze při splnění níže uvedených podmínek (bod 27 a násl.). Vždy je přitom nutno vycházet z jedinečných okolností konkrétní věci, včetně zohlednění toho, o jakou kategorii lesa v daném případě jde (viz předchozí bod), zda byla navržena zmírňující opatření, případně i to, zda se v místě nachází jiný les, a zda nedojde k zásahu do podstaty práva na příznivé životní prostředí (čl. 4 odst. 4 Listiny). Právě případný zásah do podstaty práva na příznivé životní prostředí by představoval jednoznačné omezení práva na samosprávu. Podstatný obsah práva na příznivé životní

prostředí je vymezen zejména právní naukou, která za něj v jeho hmotněprávní složce (existující vedle práva získat informace o životním prostředí) spatřuje „povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka“ (TOMOSZKOVÁ, V., TOMOSZEK, M. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, 2016, s. 140). Shodně k jeho vymezení přistoupil rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135).

27. Ústavní soud již v právní větě k nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245) zdůraznil, že „zásah státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje“. Tuto nezbytnost (nepochybnost) ochrany zákona je pak třeba posuzovat optikou kritéria potřebnosti v testu přiměřenosti, přičemž „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon ... chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu“ (náleze ze dne 14. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57 odůvodnění).

28. Jinými slovy, správní soudy musí vždy náležitě vážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro zásah do práva na samosprávu, na straně druhé; zásah přitom musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie [srov. náleze ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.) nebo náleze sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty ústavní záruky územní samosprávy (čl. 8 Ústavy).

29. Na zákonné úrovni je materie obecní samosprávy provedena především zákonem o obcích, podle jehož § 35 odst. 1 „do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“. Podle § 6 odst. 5 písm. b) a c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je schválení zadání, případně pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, jakož i samotné vydání územního plánu v samostatné působnosti zastupitelstva obce, přičemž územní plán se podle § 43 odst. 4 poslední věty téhož zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

30. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní společenství občanů“ [viz rovněž nálezy ze dne 17. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291) a sp. zn. III. ÚS 709/19]. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 709/19 ve věci nezákonného zásahu správních soudů do územního plánu obce Lednice zdůraznil, že „stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně“ (viz také usnesení ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12 odůvodnění).

V./2

Uplatnění obecných východisek na posuzovanou věc

31. Ústavní soud považuje za vhodné se v prvé řadě stručně vypořádat s námitkou stěžovatelky o nedostatku aktivní procesní legitimace (ekologického) spolku k podání návrhu na zrušení části územního plánu. Nedostatek procesní legitimace (na rozdíl od legitimace věcné) by měl totiž za následek nedostatek podmínek řízení před správním soudem, přičemž podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou je důvodem pro odmítnutí návrhu [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že „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“. Ústavní soud vyložil toto ustanovení především v nálezech ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757) a ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97) tak, že rovněž tzv. ekologické spolky mají v některých případech procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu. Smyslem tohoto judikaturního přístupu bylo zajistit, aby osoby, které se sdružily do spolku (právnícké osoby), typicky za účelem ochrany práva na příznivé životní prostředí a ochrany svých vlastnických práv, nebyly na základě této skutečnosti znevýhodněny oproti situacím, v nichž by návrh na zrušení opatření obecné povahy podávaly jako fyzické osoby. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ostatně Ústavní soud zdůraznil, že „fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku“.

32. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že aktivní legitimace tzv. ekologických spolků v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, nemůže být bezbřehá. Proto také Ústavní soud ve své judikatuře stanovil meze této legitimace, a to tak, že spolek musí myslitelně tvrdit porušení svých veřejných subjektivních práv, resp. práv svých členů, dále musí mít úzký vztah k dotčenému území a zpravidla také úzkou vazbu k předmětu regulace. V nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 Ústavní soud zdůraznil, že „podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o ekologický spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti“ (bod 25 odůvodnění).

33. Krajský soud i Nejvyšší správní soud posoudily procesní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení části územního plánu v souladu se shora uvedenými východisky, když zhodnotily vztah spolku k místu, předmět jeho činnosti a vazbu na konkrétní regulaci. Skutečnost, zda spolek byl či nebyl aktivním v procesu přijímání opatření obecné povahy, nemá žádný vliv na jeho procesní legitimaci, ani na posouzení nepřípustnosti návrhu ve vazbě na subsidiaritu správního soudnictví – nepodání námitek či připomínek v procesu přijímání územního plánu může mít vliv toliko na legitimaci věcnou (tj. na důvodnost návrhu), a to v rámci pátého kroku přezkumu opatření obecné povahy, tj. při přezkumu přiměřenosti napadeného regulativu (viz FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš, KOUDELKA, Zdeněk, POTĚŠIL, Lukáš, POUPEROVÁ, Olga, SUCHÁNEK, Radovan, ŠKUREK, Martin. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022, s. 580, s. 589 a judikaturu správních soudů tam uvedenou). Stejně tak nelze z platné právní úpravy řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádným způsobem dovodit, že by v předmětné věci spolek nemohl podat návrh na zrušení části územního plánu v „obecné“ roční lhůtě ode dne, kdy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Námitce stěžovatelky o nedostatku aktivní (procesní) legitimace spolku tedy Ústavní soud nepřisvědčil.

34. Ústavní soud však shledal ústavní stížnost důvodnou pro nesprávné posouzení návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ve věci samé, resp. zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelky, což v konečném důsledku nepřiměřeně zasáhlo do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu. Ústavní soud jinými slovy nemohl přisvědčit závěru Nejvyššího správního soudu, který shledal zrušení části územního plánu důvodným, a přitom dostatečně nevzal v potaz individuální okolnosti věci a východiska uvedená shora v bodech 23 až 30.

35. V prvé řadě lze poukázat na rozpornost odůvodnění Nejvyššího správního soudu, který v bodu 15 odůvodnění uvedl, že „i v nynější věci stěžovatel nezřídka kdy brojí proti vlastnímu územnímu plánu, a nikoliv proti rozsudku krajského soudu“ (viz výše bod 11). Z kasační stížnosti je však zjevné, že stěžovatelka, jejíž zastupitelstvo územní plán jednomyslně přijalo, vlastní územní plán v kasační stížnosti logicky obsáhle obhajuje, zejména pak, jde-li o plochu přestavby P2. V kasační stížnosti rekapitulované shora v bodu 10 nelze nalézt žádné tvrzení ani argumentaci, kterou by stěžovatelka (jež byla kasační stěžovatelkou také v řízení před Nejvyšším správním soudem) „brojila proti vlastnímu územnímu plánu“. Proti územnímu plánu logicky brojil (ekologický) spolek, stěžovatelka se naproti tomu pokoušela argumentaci spolku a krajského soudu v kasační stížnosti (poměrně obsáhle) vyvracet.

36. Stěžovatelka v podrobné kasační stížnosti reagovala na všechny podstatné závěry krajského soudu (byť v různém rozsahu a s různou hloubkou argumentace), svou argumentaci podpořila rovněž výňatky mapových podkladů (satelitních snímků) dotčeného území a podrobným odůvodněním vypořádání námitek spolku v procesu přijímání územního plánu. Za stručnou lze naproti tomu považovat zejména argumentaci Nejvyššího správního soudu, který podstatnou část stížnostních bodů uvedených v kasační stížnosti „vypořádal“ tak, že odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu (viz výše bod 11 a citace tam uvedená). S otázkou (ne)priměřenosti zásahu do ústavně zaručeného práva obce na samosprávu se Nejvyšší správní soud nevypořádal a nepřipadně rovněž zhodnotil obsah stanoviska SEA (nedostatečně zohlednil jeho změnu, resp. doplnění), jehož údajnou nepřezkoumatelnost označil již krajský soud za důvod zrušení části územního plánu, byť toto stanovisko bylo vyhotoveno krajským úřadem v přenesené působnosti, tj. při výkonu státní moci (nikoliv samosprávy).

37. Přestože stěžovatelka v petitu tzv. komunální ústavní stížnosti nenapadla rozsudek krajského soudu, pročez Ústavní soud vázán tímto petitem jej nemůže zrušit, považuje za nutné se stručně vyjádřit rovněž k některým závěrům uvedeným v rozsudku krajského soudu, neboť právě na ně Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (často bez dalšího) odkazuje.

38. V řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy (územního plánu) nebylo podle názoru Ústavního soudu v souladu s výše uvedenými obecnými východisky prokázáno a v následných soudních rozhodnutích rovněž náležitě vyloženo, že by jednání obce bylo v „příkrém rozporu se zájmy“ chráněnými lesním zákonem, resp. že by činnost obce v samostatné působnosti byla se zájmem na zachování lesa „v nepochybném rozporu“ (nález sp. zn. III. ÚS 3817/17). Byť je pravdou, že se § 14 odst. 1 lesního zákona (požadavek dbát na zachování lesa v procesu územního plánování) vztahuje na lesy en bloc, nelze při poměrování zájmu na zachování lesa na straně jedné, a práva obce na samosprávu (resp. její rozvoj) na straně druhé, v konkrétním případě přehlížet, že veřejný zájem na zachování (oproti nedalekému lesnímu komplexu rozlohou minoritního) čistě hospodářského lesa na hranici mýtního věku, tvořícího izolovaný porost uprostřed plochy zástavby, je z podstaty věci nižší, než veřejný zájem na zachování lesů ochranných, případně lesů zvláštního určení. Jinými slovy řečeno, nelze považovat za zákonný přístup správních soudů, které při poměrování dvou zájmů, odmítly jakkoliv zohlednit kategorizaci lesů podle § 2 lesního zákona. Tímto Ústavní soud netvrdí, že hospodářský les musí vždy ustoupit jiným zájmům v procesu územního plánování, nebo že snad nepoživá žádné právní ochrany. Zdůrazňuje pouze nutnost zákonem stanovenou kategorizaci jednotlivých lesů, a z ní fakticky vyplývající různou míru potřeby jejich zachování, zohlednit při poměrování dvou práv, resp. ústavních „statků“.

39. Zrušil-li přitom krajský soud napadenou část územního plánu s odkazem na údajné porušení § 14 odst. 1 lesního zákona, je třeba podotknout, že i odborná literatura k tomuto ustanovení lesního zákona zdůrazňuje, že „povinnosti projektantů nebo pořizovatelů územně plánovací dokumentace ... nemají samy o sobě prakticky žádný přímý dopad na ochranu a zachování lesa ... Důsledné plnění těchto povinností je v praxi spíše jen ojedinělé“ (DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 34 –35). Důvodem je mimo jiné to, že k zásahům majícím vliv na zachování funkce lesa je třeba stanovisko orgánu ochrany přírody. Ten však v posuzované věci v konečném důsledku s existencí plochy přestavby P2 vyslovil souhlas za podmínky stanovení limitu zástavby, kterou také stěžovatelka splnila (bod 41 níže). Došlo-li ke zrušení části územního plánu pro údajné porušení § 14 odst. 1 lesního zákona, je třeba připomenout, že „s ohledem na ústavní garance práva na samosprávu není možné vycházet pouze ze znění zákona, neboť právo na samosprávu má – bez ohledu na výhradu zákona – i materiální aspekt, resp. vlastní ústavní obsah. Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně zaručeného práva na územní samosprávu vyprázdnit nebo fakticky eliminovat“ [nálezy ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31) a sp. zn. III. ÚS 709/19]. V tomto kontextu je proto nezbytné pojímat i zákonnou úpravu procesu tvorby územního plánu [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315) a nález sp. zn. III. ÚS 709/19].

40. V návaznosti na výše uvedený bod 38 lze obdobně uvést, že přestože sama skutečnost, že se ve vzdálenosti zhruba 100 metrů od dotčené lokality nachází jiný (podstatně rozsáhlejší) lesní komplex, není sama o sobě důvodem pro vymezení plochy přestavby, resp. pro vyloučení ochrany lesního porostu, nelze ji ignorovat při poměrování dvou kolidujících práv, resp. zájmů (viz body 27 a 28 výše). Tato skutečnost, kterou Nejvyšší správní soud odmítl jakkoliv zohlednit a s jejíž existencí se vypořádal v jediné větě v bodu 25 odůvodnění, má nadto zásadní vliv také pro posouzení míry dotčení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, a tudíž na výsledek poměrování dvou kolidujících ústavně zaručených práv.

41. Z pohledu Ústavního soudu je dále zásadní, že stěžovatelka v souladu se stanoviskem SEA (str. 55) ve znění jeho doplnění (viz bod 8 výše) minimalizovala dotčení přírody a krajiny, a to tak, že pro danou plochu stanovila maximální limit zastavěnosti na 35 %. Tuto skutečnost a obsah stanoviska SEA ve znění jeho doplnění (změny), které vymezení plochy přestavby P2 při stanovení omezení zastavitelnosti umožnilo, Nejvyšší správní soud v bodu 28 odůvodnění svého rozsudku zcela opomněl. Se zásadní námitkou stěžovatelky ohledně výše uvedeného se Nejvyšší správní soud vypořádal jedinou větou v bodu 25 odůvodnění, podle níž „oprávněnost změny funkčního využití pak sama o sobě nemůže založit ani skutečnost, že v nové ploše P2 byla určena maximální zastavěnost na 35 %“. Tento argument však stěžovatelka v kasační stížnosti nevznesla, podstatou její argumentace i celého sporu bylo to, že k vymezení plochy přestavby se stanovením limitu zastavěnosti došlo na základě kladného stanoviska SEA. Právě s tím se Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku žádným způsobem nevypořádal. Krajský soud přitom v bodu 23 odůvodnění svého rozsudku fakticky připustil, že vymezení plochy přestavby Z2 je v souladu se stanoviskem SEA (nebo přinejmenším jeho částí), když mimo jiné uvedl, že „stanovisko zároveň navrhlo na straně 55 zmírňující opatření pro případ, že by na ploše P2 nebyl zachován stávající porost“. Podotkl však následně, že „způsob, jakým měla být tato nejasnost odstraněna, je však podle názoru soudu zcela nedostačující. Doplněk č. 2 totiž došlo bez jakéhokoliv odůvodnění ke změně z požadavku na vyloučení plochy P2 na požadavek na dodržení zmírňujících opatření, zůstane-li plocha P2 součástí návrhu“ (tamtéž). Z toho krajský soud dovodil rozpor jednotlivých bodů stanoviska, případně rozpor odůvodnění s výrokovou částí. V bodu 25 odůvodnění rozsudku pak krajský soud jako důvod zrušení části územního plánu stěžovatelky označil „procesní pochybení“, spočívající v tom, že „se napadené opatření obecné povahy opírá o nepřezkoumatelné stanovisko SEA“. Anž by byl Ústavní soud oprávněn přezkoumávat

správnost stanoviska SEA, je nutno zdůraznit, že případná vnitřní rozpornost či nejednoznačnost tohoto stanoviska vydaného krajským úřadem v přenesené působnosti nemůže jít bez dalšího k tíži obce vydávající územní plán v samostatné působnosti, tj. realizující své ústavně zaručené právo na samosprávu (bod 30 výše). Obec logicky vycházela z předpokladu platnosti a správnosti tohoto stanoviska, vydaného krajským úřadem při výkonu státní moci, a postupovala v souladu s jeho částí, která vymezení plochy přestavby P2 při využití zmírňujícího opatření v podobě stanovení limitu zastavitelnosti plochy umožnila. Nejvyšší správní soud tím, že toto pochybení krajského soudu vzdor námitce stěžovatelky o porušení práva na samosprávu, ignoroval, resp. pouze odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu (viz výše bod 11 in fine), sám porušil její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

42. Kromě výše uvedeného Ústavní soud podotýká, že v návaznosti na bod 25 odůvodnění rozsudku krajského soudu působí nepatřičně jeho konstatování (taktéž fakticky aprobované Nejvyšším správním soudem), že „hlediskem pro rozhodování soudu nemohlo být ani odpůrcem tvrzené riziko vysokých škod, které by zrušením napadeného opatření obecné povahy údajně vznikly. Takové škody, dochází-li ke zrušení opatření obecné povahy či jeho části, jsou totiž způsobeny nezákonným postupem odpůrce, nikoliv postupem soudu, který svým rozhodnutím pouze zjištěnou nezákonnost napravuje“ (bod 28 odůvodnění). Krajským soudem tvrzené pochybení ohledně stanoviska SEA však zjevně nebylo způsobeno stěžovatelkou (v řízení před krajským soudem odpůrkyní), nýbrž samotnou státní mocí, resp. příslušným odborem krajského úřadu vykonávajícího přenesenou státní správu.

43. Je vhodné rovněž poznamenat, že samotnou změnou územního plánu ještě nedochází k odnětí pozemků pro plnění funkcí lesa (ani k jejich omezení). K němu může dojít až ve správním řízení podle § 16 lesního zákona, jehož výsledkem je správní rozhodnutí (tj. individuální právní akt) vydané orgánem státní správy lesů. V případě odnětí pozemku dochází navíc k tomu, že žadatel, jemuž bylo toto odnětí povoleno, hradí za ně poplatek podle § 17 lesního zákona, který je zčásti příjmem Státního fondu životního prostředí a z menší části pak obce, která výnos z něj může použít pouze pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa (§ 17 odst. 5 lesního zákona). Skrze ekonomické nástroje tak dochází ke kompenzaci zásahu do této složky životního prostředí.

44. Nejvyššímu správnímu soudu konečně nelze přisvědčit ani v tvrzení, že se krajský soud „nezabýval tím, zda by na dané ploše bylo dle jeho názoru vhodnější vymezit tu či jinou plochu, ale tím, zda stěžovatel při vymezení dané plochy postupoval v souladu se zákonem...“ (bod 27 odůvodnění), protože nezasáhl do práva obce na samosprávu. V kontrastu s tím je však argumentace krajského soudu například v bodu 19 odůvodnění jeho rozsudku, podle něhož by stěžovatelka „měla primárně hledat řešení, která budou využívat pro uspokojení bytových potřeb stávající plochy, tj. včetně ploch, na nichž se nachází odpad bytového fondu, tj. de facto neobývané zchátralé budovy“. Tím však správní soudy bez znalostí místních podmínek a konkrétních ekonomických rozvah aktivně vstupují do politického rozhodování zastupitelstva obce, které jednomyslně přijalo předmětné řešení (územní plán). Pokud správní soudy v té souvislosti rovněž poukázaly na to, že podle bodu 3.2 Politiky územního rozvoje má být při rozvoji bydlení upřednostňován „rozvoj uvnitř zastavěného území“, pominuly, že předmětné zbytky lesního porostu na ploše přestavby P2 představují „enklávu“ uvnitř zastavěného území s vybudovanou technickou infrastrukturou, přičemž vymezení plochy přestavby právě na tomto místě může představovat ekonomicky rozumné řešení. Příhodná je v té souvislosti ostatně argumentace stěžovatelky v replice k vyjádření Nejvyššího správního soudu (bod 21 výše), že nebyly brány v potaz konkrétní okolnosti věci, včetně toho, že existence hospodářského lesa, který sloužil k těžbě dřeva, není uvnitř obce (na ploše obklopené rodinnými domy) z mnoha důvodů žádoucí.

45. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým došlo k zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelky, je výsledkem formalistického přístupu bez dostatečného zhodnocení jedinečných okolností věci, jakož i ústavněprávního posouzení obsahu práva obce na samosprávu a mezí pro zásah státu do samosprávy obce v oblasti územního plánování, v čemž Ústavní soud shledal porušení práva stěžovatelky na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy a jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

46. Jelikož Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou, podle § 82 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl, a podle § 82 odst. 4 písm. a) téhož zákona napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 18. srpna 2023

Radovan Suchánek, v. r.
předseda senátu