



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

navrhovatelky:

o. S.,

se sídlem X,

zastoupena JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D.,
advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2,

proti

odpůrkyni:

obec Květnice,

se sídlem K Dobročovicům 35, Květnice,

zastoupena Mgr. Pavlem Černohousem,
advokátem se sídlem Lublaňská 18, Praha 2,

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: **K. G., s. r. o.,**

IČO: X,

se sídlem X,

zastoupena Mgr. Boženou Rochfalušiovou,
advokátkou se sídlem Revoluční 17, Praha 1,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Květnice schváleného dne 29. 3. 2017 usnesením Zastupitelstva obce Květnice č. 2017/03/XI,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Květnice schválený dne 29. 3. 2017 usnesením Zastupitelstva obce Květnice č. 2017/03/XI, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu textového a grafického vymezení plochy Z09.
- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 25 570 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá toho, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví v části textového i grafického vymezení zastavitelné plochy X.
2. Navrhovatelka v návrhu uvádí, že je vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území S., který přímo sousedí s plochou X. V důsledku vymezení této plochy může být ohrožena (v té souvislosti zmiňuje dopad lokální povodně v letech 2013 a 2014, kdy byly zaplaveny rodinné domy v S.). Navrhovatelka též vlastní pozemek parc. č. X v témže katastrálním území, na kterém se nachází komunikace navazující na komunikaci obsluhující plochu X. Doprava z této lokality by podstatně zhoršila životní prostředí v obci v důsledku hluku a imisí, které by způsobila. Dle sčítání z roku 2016 projíždělo centrem S. téměř 8 000 vozidel denně. Obec je povinna pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů je povinna chránit též veřejný zájem. Navrhovatelka se proto považuje za osobu aktivně věcně legitimovanou v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, protože je tím, kdo byl zkrácen na svých vlastnických a dalších právech napadenou částí opatření obecné povahy.
3. V první řadě navrhovatelka namítá nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, kterou spatřuje v absenci rozhodnutí o námitkách, jež proti návrhu územního plánu, který vymezil plochu X uplatnila podáním ze dne 9. 6. 2016. Také obecné odůvodnění opatření obecné povahy je ve vztahu k ploše X nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a je zmatečné. Sama odpůrkyně totiž připouští, že vymezení plochy X znamená „*nekonceptní územní rozvoj se zábořem nejcennějších půd*“, avšak dodává, že je k takovému funkčnímu využití smluvně vázána, aniž by ale obsah závazku konkretizovala. Dle navrhovatelky má jít o smlouvu s vlastníkem pozemků v ploše X (osobou zúčastněnou na řízení), jež pro případ nemožnosti využití tohoto území pro bytovou výstavbu počítá s vrácením finančních prostředků poskytnutých tímto investorem odpůrkyni. Případné smluvní závazky odpůrkyně však nemohou odůvodnit nerespektování veřejnoprávní regulace. Dále odpůrkyně na jednom místě odůvodnění opatření obecné povahy (str. 52) odkazuje na platná územní rozhodnutí nebo stavební povolení, aniž by je jakkoli specifikovala, avšak na jiném místě (str. 22 odůvodnění) konstatuje, že územní rozhodnutí na výstavbu inženýrských sítí v dané lokalitě nebylo naplněno a pozbylo platnosti „k červenci 2013“.

4. Stěžejní část námitek navrhovatelky se pak týká zpochybnění zákonnosti záboru zemědělské půdy o rozloze větší než 10 ha, z toho více než 4 ha je půdou I. třídy ochrany (bonity). Vymezení plochy X určené pro bytovou zástavbu je v rozporu se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu a Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96, který omezuje vynětí zemědělské půdy I. třídy ochrany na výjimečné stavební záměry (obnova ekologické stability krajiny a liniové stavby zásadního významu). Navrhovatelka poukazuje na absenci jiného veřejného zájmu, jenž by výrazně převyšoval veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu. Rovněž konstatuje, že nebylo provedeno vyhodnocení důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond ve smyslu přílohy č. 7 části II, odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“).
5. Navrhovatelka také upozorňuje na nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 14. 5. 2014, podle něhož nebylo provedeno vyhodnocení zastavitelnosti území a zábor zemědělské půdy v takto velkém rozsahu by byl v rozporu s požadavky zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Později (23. 10. 2014) však bylo tímž orgánem vydáno stanovisko opačné, tedy souhlasné, které ale navrhovatelka pokládá za nezákonné. Jelikož předcházející stanovisko nebylo zrušeno postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a současně nedošlo ke zjištění nových skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými by se podstatně změnily podmínky, nelze k dodatečnému souhlasnému stanovisku přihlížet. Pro odpůrkyni proto bylo nadále závazné předchozí (nesouhlasné) stanovisko. Opatření obecné povahy tak bylo vydáno v rozporu se závazným stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a nerespektuje ani stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 6. 2014, č. j. 080905/2014/KUSK, k posouzení vlivu provádění územního plánu na životní prostředí, v němž je stanovena podmínka „*minimalizovat záboory ZPF s vyšším stupněm ochrany*“.
6. Z těchto důvodů navrhovatelka navrhuje zrušení napadeného opatření obecné povahy v části textového a grafického vymezení plochy X a přiznání náhrady nákladů řízení.
7. Odpůrkyně poukazuje na vypořádání *připomínek* navrhovatelky na str. 51 odůvodnění opatření obecné povahy s tím, že o nich nerozhodovala, neboť věcně je jako námitky neposoudila s ohledem na § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“). Částečně připomínce vyhověla, neboť do podmínek pro výstavbu byla doplněna podmínka realizace ochrany území před lokální bleskovou povodní s ohledem na nízkou retenční schopnost polí.
8. Podle odpůrkyně byla předmětná plocha vymezena jako zastavitelná již v předchozím územním plánu. Stavební úřad dne 14. 6. 2018 potvrdil platnost územního rozhodnutí ze dne 5. 11. 2010, sp. zn. K/5068/2010/SU/Bul, č. j. MEUV 10101/2010 STU, o umístění stavby „*rezidenční obytný soubor Z. K. – dopravní a technická infrastruktura*“. Navrhovatelka proti umístění této stavby námitky neuplatnila. S osobou zúčastněnou na řízení (stavebníkem) má navrhovatelka naopak uzavřenou smlouvu o spolupráci. Odpůrkyně je toho názoru, že napadené opatření obecné povahy správně vychází ze stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, jež je součástí koordinovaného stanoviska ze dne 8. 6. 2016, č. j. 067204/2016/KUSK, vydaného po opakovaném veřejném projednání

konaném dne 6. 6. 2016, a týká se plochy 10,68 ha. Navrhovatelkou citované pasáže z odůvodnění nejsou tvrzeními odpůrkyně, jde o citace vyjádření jiných subjektů (zpracovatele) nesdělující skutečné důvody pro zařazení plochy X mezi plochy zastavitelné. Odůvodnění opatření obecné povahy vykazuje zákonem požadovanou míru konkrétnosti. Navrhovatelka nezaměřila své připomínky na ochranu zemědělského půdního fondu, proto odpůrkyně v tomto směru odůvodnění blíže nerozváděla.

9. Osoba zúčastněná na řízení shodně s odpůrkyní uvádí, že navrhovatelka uplatnila toliko připomínky, s nimiž se odpůrkyně pečlivě vypořádala, fakticky o nich tedy rozhodla. Dále popisuje vývoj územně plánovací dokumentace odpůrkyně počínaje územním plánem ze dne 9. 4. 1998 a poukazuje na kontinuitu zařazení plochy X mezi zastavitelné plochy s požadovanou výstavbou převážně individuálních rodinných domů nebo řadovou zástavbou. Projekt „Z. K.“ má platné územní rozhodnutí. V roce 2018 došlo k rozdělení pozemku parc. č. X na pozemky parc. č. X až X a pozemky byly trvale vyjmuty ze zemědělského půdního fondu na základě souhlasu Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 4. 2010, č. j. 549/500/10.20947/ENV/10. Návrh je účelový, neboť v minulosti navrhovatelka s realizací projektu souhlasila, což dokládá smlouva o spolupráci, a nenamítala ohrožení zemědělské půdy. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na princip právní jistoty a vyvažování práv, kdy odlišné funkční využití by vedlo k nepřípustnému omezení vlastnického práva a zmaření plánované investice k porušení ústavně zaručené svobody podnikání. Šlo by o podstatně citelnější zásah do jejích práv nežli je tomu u tvrzeného, ale ničím nedoloženého zásahu do blíže nespecifikovaných práv navrhovatelky.
10. Pokud jde o důvodnost záboru zemědělské půdy, osoba zúčastněná na řízení poukazuje na umístění odpůrkyně v ose X – R. ú. P., tj. na celkovou koncepci rozvoje širšího území a návaznost na stávající zastavěné území. Zdůrazňuje, že územní plán odpůrkyně nevymezuje žádné nové (další) zastavitelné plochy, jde o fixaci záboru již jednou vymezeného předchozím územním plánem a podpořeného územním rozhodnutím. Jelikož byl dán souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s nezemědělským využitím lokality, lze odůvodnění potřeby vymezení zastavitelné plochy na zemědělské půdě považovat za dostatečné.
11. Navrhovatelka v replice konstatuje, že námitky podávala jako dotčený vlastník sousedních nemovitostí a byly takto výslovně označeny. Dřívější postoje či aktivity navrhovatelky nemají vliv na přezkum aktuálního územního plánu. Podkladem pro územní řízení je územní plán, není to naopak. Nový územní plán stanoví využití daného území v souladu s aktuálními požadavky právních předpisů a ztrácel by smysl, pokud by měla být respektována všechna dříve vydaná stanoviska dotčených orgánů. Vyhodnocení dopadů na zemědělský půdní fond není zbytečnou formalitou. Skutečnost, že fakticky je plocha X dosud nezastavěna, by měla být důvodem pro revizi a nové posouzení zastavitelnosti této plochy. Při přezkumu opatření obecné povahy se vychází z podkladů a zjištění, které zde byly v době jeho vydání, tzn., že k následnému sdělení stavebního úřadu o platnosti územního rozhodnutí nelze přihlížet. Odkaz na souhlasné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 6. 6. 2016 se v odůvodnění územního plánu nevyskytuje; beztak je však nezákonné, neboť bez změny okolností je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem. Rovněž nerespektování požadavků dokumentů vydaných v procesu SEA je vadou opatření obecné povahy zakládající důvod pro jeho zrušení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644).

12. Obdobně se navrhovatelka vyjádřila též k podání osoby zúčastněné na řízení. Od roku 1998 došlo k podstatnému vývoji urbanismu i právní úpravy. Problémy s nekoncepční suburbanizací řízenou developery konstatovala i územní studie K. pořízená odpůrkyní v září 2012. Předchozí územní plán pozbyl platnosti k 31. 12. 2010 a v mezidobí zde územněplánovací dokumentace chyběla, takže nebylo co přebírat. V době vydání předmětného opatření obecné povahy, které mělo vycházet ze stávajícího stavu využití, tedy plocha X k zástavbě určena nebyla. Smlouva mezi navrhovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení není pro danou věc rozhodná, kromě toho si v ní navrhovatelka vyhradila možnost namítat rozpor záměru s právními předpisy. Argument návaznosti plochy X na zastavěné území je lichý, neboť mezi ní a zastavěným územím odpůrkyně jsou návrhové plochy X, X a X. Vynětí tak velké plochy vysoce bonitní zemědělské půdy nelze odůvodňovat obecným odkazem na umístění obce v rozvojovém území X.
13. U jednání soudu účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Soud ověřil, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Jde tedy o návrh věcně projednatelný.
15. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích námitek, které navrhovatelka uplatnila (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (viz § 101b odst. 3 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
16. Navrhovatelka svou aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu dovozuje především z hrozících imisí ze zvýšené dopravní zátěže, tudíž hluku, prašnosti a znečištění ovzduší. Již v současnosti se tyto negativní vlivy projevují na některých objektech v obci (mateřská škola, obecní úřad), kterou v roce 2016 projelo po silnici č. X téměř 8 000 automobilů denně. Navrhovatelka poukazuje také na riziko bleskových povodní. V této souvislosti se navrhovatelka dovolává svého ústavně zaručeného práva na samosprávu a cituje ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“.
17. Navrhovatelka je vlastníkem pozemku parc. č. X o výměře 5 037 m² v katastrálním území S., který ze západní strany přímo sousedí s plochou X, jakož i pozemku parc. č. X o výměře 763 m² v témže katastrálním území, po němž prochází pozemní komunikace navazující na silnici obsluhující plochu X (v sousedním katastrálním území odpůrkyně jde o ulici K S.). Obě sousedící obce jsou stavebně a z hlediska funkčního využití území de facto propojené, vytvářejí takřka souvisle zastavěné území.
18. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, ve kterém posuzoval po skutkové stránce velmi podobnou věc, mj. v bodě 41 konstatoval, že „*[t]o, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepráno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za, absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení*

právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odeprána pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namíste toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele.“ V bodě 42 usnesení rozšířený senát dále uvedl, že „[p]okud tedy úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, o čemž v posuzované věci postupující senát neměl pochybnost, pak se navrhovatel může úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.“

19. Navrhovatelka tvrdí, že napadené opatření obecné povahy zasahuje jednak její vlastnická práva k nemovitostem výše uvedeným a jednak její právo na samosprávu, jelikož napadená část opatření obecné povahy sousední obce je způsobilá podstatně ovlivnit kvalitu života a další rozvoj v obci navrhovatelky. Soud konstatuje, že toto tvrzení navrhovatelky pokládá za dostačující základ aktivní procesní legitimace, jelikož je evidentní, že výstavba rozsáhlého obytného souboru s předpokládaným dominantním napojením na území h. m. P. přes intravilán navrhovatelky je způsobilá ovlivnit život v obci a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou. Předpokládané funkční využití plochy X v těsném sousedství území navrhovatelky, navíc bez související infrastruktury, nepochybně zasahuje do právní sféry navrhovatelky, jež v tomto řízení hájí nejen vlastní kolektivní práva svých obyvatel, nýbrž z povahy věci i veřejný zájem. Proto je nutno připustit věcný přezkum i těch návrhových bodů, jež se týkají tvrzené nezákonnosti opatření obecné povahy z důvodu nezákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Posouzení návrhu soudem

Nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy

20. Navrhovatelka tvrdí, že o jejích námitkách nebylo náležitě rozhodnuto. Odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36, ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, a ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54), podle níž je nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Tím spíše by tedy mělo ke zrušení opatření obecné povahy dojít při absenci rozhodnutí o námitkách.
21. Je nesporné, že odpůrkyně obdržela podání navrhovatelky ze dne 9. 6. 2016. Odpůrkyně však toto podání neposoudila jako námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž jako připomínky, jež mají odlišný právní režim. Nesprávné posouzení námitky jako „pouhé“ připomínky představuje porušení zákona, a tedy formální pochybení pořizovatele územního plánu. Je však potřeba upozornit na ustálenou praxi správních soudů, která zásadně neuplývá na excesivním formalismu a hledí na materiální základ, tedy na reálné vypořádání výhrad oprávněné osoby. Platí tedy, že *„[p]okud i přes formální pochybení - posouzení námitek jako připomínek - odpůrce námitek navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně posoudí a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to důvodem pro zrušení opatření obecné povahy.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
22. V daném případě bylo namíste posoudit podání navrhovatelky jako řádné námitky, neboť navrhovatelka byla v postavení vlastníka pozemků dotčených návrhem řešení. Odpůrkyně tímto způsobem sice nepostupovala, nicméně obě námitky v textové části opatření obecné povahy věcně vypořádala (str. 51 - 52 odůvodnění opatření obecné povahy).

23. V první řadě navrhovatelka uvedla, že dopravní situace v obci S. je již v současné době velmi závažným problémem a zástavba na ploše X by nevyhnutelně vyvolala další nárůst automobilové dopravy, což by vedlo ke zcela neúnosné dopravní zátěži na území navrhovatelky. Do doby dokončení východní části p. okruhu X včetně navazujícího radiálního přivaděče X by vzhledem k předchozí výstavbě v lokalitě byla zástavba rodinnými domy na ploše X v rozporu s principy udržitelného rozvoje a vedla by ke zhoršení kvality života obyvatel navrhovatelky. Dále navrhovatelka namítala, že plocha X se nachází v oblasti, která byla v letech 2013 a 2014 zasažena lokálními záplavami, kdy došlo k vyplavení rodinných domů sice v katastrálním území S., nicméně fakticky v bezprostředním sousedství plochy X. Podle navrhovatelkou zadané technicko-ekonomické studie odvádění povrchových vod, jejíž závěry lze vztáhnout též na plochu X, vyplývá z morfologie terénu a odtokových poměrů na přilehlých polích riziko opakujících se lokálních povodní a tento stav je do budoucna neudržitelný. Hrozí tak potenciální riziko poškození majetku vlastníků rodinných domů na ploše X. Tato plocha by měla být ponechána jako nezastavitelná a posouzení vlivu případné zástavby na krajinný ráz by mělo být řešeno již v zadání regulačního plánu.
24. Odpůrkyně reagovala s tím, že *„[ú]zemní plán vymezuje nové lokality v území, a to převážně na pozemky, na která jsou vydána platná územní rozhodnutí nebo stavební povolení, která byla vydána na základě předchozí územně plánovací dokumentace. I když původní územně plánovací dokumentace již není platná, tak vydaná tato územní rozhodnutí byla prověřena a na základě potvrzení jejich platnosti, popř. při zahájení výstavby byly lokality do návrhu územního plánu zařazeny. V tomto případě je nutné pozemky v návrhu územního plánu zachovat. Do podmínek pro výstavbu v lokalitě X, resp. do zadání regulačního plánu bude doplněn podmínka realizace ochrany území před lokální bleskovou povodní, převážně díky nízké retenční schopnosti polí.“* (viz odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, str. 51-52).
25. Způsob vypořádání je sice velmi stručný, přesto však přezkoumatelný, jelikož důvody nevyhovění námítce jsou v postačující míře vysvětleny.
26. Dále navrhovatelka tvrdí nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů, neboť napadená část opatření obecné povahy je odůvodněna zmatečně. Konkrétně navrhovatelka poukazuje na údajné věcné či logické rozpory v textové části, jež vedle sebe nemohou obstát. Není jasné, která tvrzení odpůrkyně platí a která nikoliv.
27. Zařazení rozvojové plochy X je odůvodněno následovně: *„Plocha při jihozápadním okraji obce v lokalitě Z. S., rozléhající se podél silnice X. Převzatá z ÚPSÚ, kde byla navržena jako čistě obytné území a z části všeobecně obytné území a všeobecně smíšené území. Na území byla vydána ÚR, která byla smluvně podvázána se závazky obce na vybudování veřejné infrastruktury.“* (str. 63 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy). I toto odůvodnění je sice stručné, avšak srozumitelné a přezkoumatelné.
28. Tato plocha je pak zmiňována i na jiných místech, např. v souvislosti s vypořádáním připomínek navrhovatelky podaných k zadání, námitek navrhovatelky podaných k návrhu územního plánu či v souvislosti s vyhodnocením stanovisek dotčených orgánů (zejména orgánu ochrany zemědělského půdního fondu). Soud nicméně přisvědčuje odpůrkyni, že navrhovatelkou vybrané výňatky z textu odůvodnění územního plánu nejsou tvrzením odpůrkyně, jímž by zvolené řešení odůvodňovala. Zmínka o nekoncepčním územním rozvoji na str. 22 odůvodnění opatření obecné povahy je součástí popisu tvorby

a projednávání územně plánovací dokumentace a vyjadřuje názor tehdejšího zpracovatele územního plánu, který byl zmíněn v rámci dohodovacího řízení. Je také zřejmé, že pracovníci Krajského úřadu Středočeského kraje v průběhu dohodovacího řízení taktéž nejprve ústně vyslovili nesouhlas se záměrem zařadit lokalitu X do zastavitelných ploch určených pro výstavbu rodinných domů. Důvod požadavku na změnu stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je z textu zřejmý. Je jím existence smluvních závazků obce vůči vlastníkovu pozemků, konkrétně smlouvy ze dne 15. 8. 2007 se společností B. C., a. s., a jejího dodatku č. 1 ze dne 22. 7. 2008 a dodatku č. 2 ze dne 11. 6. 2010 uzavřených s osobou zúčastněnou na řízení, jimiž mělo být ujednáno předmětné funkční využití plochy X (tehdy o výměře 9,38 ha). Z odůvodnění opatření obecné povahy je tedy zřejmé, jaké skutečnosti motivovaly zpracovatele i orgán ochrany zemědělského půdního fondu. Odůvodnění opatření obecné povahy soud v tomto rozsahu považuje za srozumitelné, a tedy přezkoumatelné, což ovšem neznamená, že jde o důvody zákonné (viz další žalobní bod).

29. Navrhovatelka má pravdu, že na str. 52 odůvodnění opatření obecné povahy v rámci vypořádání námítky (připomínky) se uvádí, že *„[ú]zemní plán vymezuje nové lokality v území, a to převážně na pozemky, na která jsou vydána platná územní rozhodnutí nebo stavební povolení, která byla vydána na základě předchozí územně plánovací dokumentace“*, aniž by taková územní rozhodnutí či stavební povolení byla blíže specifikována a označena např. datem a spisovou značkou příslušného orgánu. Současně je na str. 22 odůvodnění opatření obecné povahy citována ze stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 23. 10. 2014 následující věta: *„Pro lokalitu X bylo vydáno územní rozhodnutí na výstavbu inženýrských sítí, které nebylo naplněno a pozbylo platnosti v době po zpracování nového ÚP Květnice.“* Podobně výše v textu je zmínka, že *„dle ústního sdělení stavebního úřadu v Úvalech, pozbylo platnosti územní rozhodnutí k červenci 2013“*. V odůvodnění opatření obecné povahy se tedy argumentuje principem kontinuity územního plánování, mj. poukazem na územní rozhodnutí týkající se umístění inženýrských sítí v dané lokalitě, avšak ze souběžně uváděných vyjádření jiných orgánů plyne, že územní rozhodnutí pozbylo platnosti. V době vydání územního plánu by mělo být postaveno najisto, zda je konkrétní územní rozhodnutí platné, či nikoliv, je-li jím argumentováno na podporu konkrétního funkčního využití území. Podle názoru soudu ovšem tyto dílčí nepřesnosti nemohou znamenat tak zásadní vadu odůvodnění opatření obecné povahy, jež by mohla mít za následek zrušení napadené části opatření obecné povahy, neboť vedle argumentace územním rozhodnutím odpůrkyně na podporu vymezení lokality X uvedla i argumenty jiné. Nadto mezi stranami nakonec není sporné to, co uvádí potvrzení Městského úřadu Úvaly, stavebního úřadu ze dne 14. 6. 2018, č. j. MEUV 6612/2018 STU, a sice že jednak bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby „rezidenční obytný soubor Z. K. – dopravní a technická infrastruktura“ ze dne 5. 11. 2010, sp. zn. K/5068/2010/SU/Bul, č. j. MEUV 10101/2010 STU, které nabylo právní moci dne 1. 7. 2011, a jednak že stavba elektronických komunikací, jež nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, byla dokončena a předána v březnu 2013, tj. ve lhůtě do 2 let od právní moci předmětného územního rozhodnutí (§ 93 odst. 1 stavebního zákona). Pokud navrhovatelka tento faktický stav nijak nezpochybnila, platí, že územní rozhodnutí nepozbývá platnosti, jestliže v době platnosti bylo započato s využitím území pro stanovený účel [srov. § 93 odst. 4 písm. b) stavebního zákona]. Tvzení odpůrkyně uvedené v rámci vypořádání navrhovatelčiny námítky je sice nekonkrétní, avšak odpovídá skutečnosti, zatímco odkazy na vyjádření

jiných orgánů neobsahují správný údaj, což je sice matoucí a formulačně neobratné, ale neodůvodňující závěr o nesrozumitelnosti této části opatření obecné povahy.

30. Z těchto důvodů není návrhový bod důvodný.

Nezákonnost určení plochy X k nezemědělskému využití

31. Soud úvodem připomíná, že se tímto návrhovým bodem s ohledem na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, zabýval, byť otázka splnění hmotněprávních podmínek pro vynětí určitého území ze zemědělského půdního fondu, a tedy vyvázání části zemědělsky cenné půdy ze zákonné ochrany (zde navíc zčásti z ochrany I. stupně), je otázkou hájení specifického veřejného zájmu, k němuž obce nejsou primárně povolány. Navrhovatelka však v tomto případě může účinně v řízení o zrušení opatření obecné povahy namítat i porušení tohoto zájmu, neboť unesla břemeno tvrzení ohledně potenciálně negativního zásahu (napadenou částí územního plánu odpůrkyně) do vlastní právní sféry, a současně nelze uzavřít, že by se namítané porušení veřejného zájmu zcela zjevně nemohlo dotknout právní sféry navrhovatelky.
32. Navrhovatelka namítá rozpor s hmotněprávními požadavky na vynětí dané plochy ze zemědělského půdního fondu.
33. Opatření obecné povahy předpokládá zábor zemědělského půdního fondu v rozsahu 37,2225 ha, z toho 22,3514 ha v plochách X. V ploše X se předpokládá zábor zemědělského půdního fondu ve výměře 10,6799 ha (z toho 4,2861 ha se týká půdy I. třídy ochrany a 6,3938 ha se týká půdy III. třídy ochrany. V odůvodnění opatření obecné povahy odpůrkyně uvádí, že zábor zemědělské půdy (včetně koridorů DS a změn v krajině) tvoří cca 37,2 ha, tj. 15,34 % z celkové výměry zemědělské půdy. Větší rozvoj obce a tím i zábor zemědělské půdy je akceptovatelný vzhledem k umístění obce v X. Dále odpůrkyně uvádí, že má rozsáhlé plochy půdy I. třídy ochrany v jižní části obce. Půdy II. třídy ochrany se nacházejí především podél vodních toků V. a S. p.. Největší procento tvoří půdy III. třídy ochrany. Pro zajištění rozvoje obce v návaznosti na stávající zastavěné území je nezbytné předpokládat zábor zemědělského půdního fondu na I. a II. třídě ochrany. Zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany je cca 7,1 ha, což tvoří cca 3 % celkové výměry zemědělské půdy. Odpůrkyně rovněž uvádí, že u pozemků s I. a II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu se žádá orgán ochrany zemědělského půdního fondu o povolení záborů.
34. Z dokumentace soud zjistil, že součástí koordinovaného stanoviska, které podle § 50 odst. 2 stavebního zákona dne 14. 5. 2014 pod č. j. 049857/2014/KUSK vydal Krajský úřad Středočeského kraje, je stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, jenž vyslovil nesouhlas s nezemědělským využitím lokality X o výměře 9,38 ha. Toto stanovisko orgán ochrany zemědělského půdního fondu odůvodnil tím, že lokalita je z části navržena na půdách zařazených do I. třídy ochrany dle BPEJ, kam jsou zařazeny půdy s nejvyšší ochranou, které jsou k zastavění povolovány výjimečně. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu také upozornil na to, že nebylo provedeno vyhodnocení zastavitelnosti zastavěného území podle § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona, a tudíž i oprávněnost požadavku na zábor zemědělského půdního fondu pro výstavbu v takto velkém rozsahu.

35. Součástí dokumentace je dále záznam z dohodovacího řízení o návrhu územního plánu ze dne 16. 4. 2014 (pozn. soudu: záznam je patrně chybně datován). Z tohoto záznamu plyne, že jednání bylo svoláno v návaznosti na nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. K lokalitě X se uvádí, že je určena pro výstavbu rodinných domů na základě požadavku vlastníka pozemků (osoby zúčastněné na řízení). Při jednání bylo vysvětleno, z jakého důvodu byly pozemky zařazeny do příslušné plochy (důvodem jsou závazky odpůrkyně plynoucí ze smluv uzavřených s vlastníky pozemků v lokalitě; v případě jejich nedodržení odpůrkyni hrozí finanční sankce, které ohrozí chod obce) s tím, že o tyto důvody bude odůvodnění opatření obecné povahy doplněno. Zpracovatel proto lokalitu vymezil, ač jde o nekoncepční rozvoj se zábořem nejcennějších půd a územní rozhodnutí na stavbu veřejné infrastruktury pozbylo platnosti. V závěru se uvádí, že pracovníci orgánu ochrany zemědělského půdního fondu si důvody vyslechli a přesto vyslovili nesouhlas, a to i pro případ, že by byly takto vymezeny pouze plochy, které by se nacházely na půdách horší třídy ochrany, a to z důvodu celistvosti území. Dne 25. 9. 2014 požádal pořizovatel územního plánu orgán ochrany zemědělského půdního fondu písemně o změnu stanoviska. Žádost odůvodnil shodně jako při dohodovacím řízení, tj. závazky odpůrkyně s tím, že riziko finančního postihu vůči odpůrkyni považuje za veřejný zájem chránící veřejné finanční prostředky obce, který by měl převážet nad veřejným zájmem hájeným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. Poukazuje také na skutečnost, že pozemky byly jako zastavitelné vymezeny již v územně plánovací dokumentaci účinné do 31. 12. 2010 a v té době byly uzavřeny příslušné smlouvy.
36. Dne 23. 10. 2014 pod č. j. 141570/2014/KUSK orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 50 odst. 2 stavebního zákona vydal souhlasné stanovisko s nezemědělským využitím lokality X. Poukázal na skutečnost, že příslušné pozemky byly k výstavbě určeny územně plánovací dokumentací účinnou do 31. 12. 2010 a že by odpůrkyně musela na základě uzavřených smluv vrátit veškeré finanční prostředky poskytnuté vlastníkem pozemků v případě, že tyto pozemky nebude možné využít pro bydlení.
37. Koordinované stanovisko k opakovanému veřejnému projednání návrhu územního plánu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 067204/2016/KUSK, vydané Krajským úřadem Středočeského kraje podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, ve kterém se vyjadřoval též orgán ochrany zemědělského půdního fondu, bylo rovněž souhlasné.
38. Soud se na podkladě uplatněného návrhového bodu zabýval zákonností uvedených stanovisek, zejména stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 23. 10. 2014, neboť to bylo podkladem pro napadenou část opatření obecné povahy.
39. Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využití pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především
- a) odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách,
 - b) odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany,

- c) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací,
 - d) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků,
 - e) při umísťování směrových a liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu a
 - f) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.
40. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.
41. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.
42. Z judikatury předně plyne požadavek na řádné odůvodnění vymezení zastavitelné plochy na územích, kde se nachází zemědělská půda I. a II. třídy ochrany, a to z hledisek uvedených v § 4 zákona o ochraně ZPF; např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, publikovaném pod č. 2903/2013 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vymezení zastavitelné plochy o nikoliv zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází vysoce chráněná zemědělská půda I. či II. třídy ochrany, je třeba v návrhu územního plánu řádně odůvodnit dle požadavků obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat vysoce chráněnou zemědělskou půdu v konkrétní ploše pro sledovaný konkrétní účel. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konkrétně uvedl, že *„[o]becné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, by bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany.“*
43. Kromě toho se judikatura správních soudů odvolává též na stále platný pokyn Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, č. j. OOLP/1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Na tento pokyn ostatně odkazuje i orgán ochrany zemědělského půdního fondu ve stanovisku ze dne 14. 5. 2014. Z tohoto pokynu plyne, že zemědělský půdní fond zařazený do I. třídy ochrany je možno odejmout ze zemědělského půdního fondu pouze výjimečně, a to převážně na záměry související s obnovou ekologické stability krajiny, případně pro liniové stavby zásadního významu. U zemědělské půdy zařazené do III. třídy ochrany je její užití k výstavbě přípustné, ovšem teprve u IV. třídy ochrany lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě.

44. Soud je předně toho názoru, že ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF je nutno vykládat tím způsobem, že zde musí existovat jasný veřejný zájem dotýkající se bezprostředně všech pozemků odnímaných ze zemědělského půdního fondu převažující nad veřejným zájmem na ochraně bonitní zemědělské půdy I. a II. třídy. Takovou koncepci však napadené opatření obecné povahy nesleduje, neboť zde vůbec nestojí v kolizi dva relevantní veřejné zájmy. Postup odpůrkyně v projednávané věci lze naopak nejpřesněji charakterizovat tím způsobem, že dochází k rozsáhlému vynětí půdy I. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu pro realizaci ryze soukromého zájmu investora, k němuž odpůrkyně přivolila a podařilo se jí na svoji stranu získat i orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který se v konečném důsledku zpronevěřil svému poslání. Tento postup, který ve výsledku vede k záboru více než 4 ha chráněné kvalitní zemědělské půdy pro realizaci výstavby komerčního obytného komplexu, však nelze posvětit, jelikož takto široké pojetí veřejného zájmu a takto volný vztah daného zájmu k lokalitě vyjímáné ze zemědělského půdního fondu je v rozporu se smyslem příslušného ustanovení, kterým je ochrana nejvyšší kvality půd – půd zařazených do I. a II. třídy ochrany. V souladu s § 1 zákona o ochraně ZPF lze uvést, že *„zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí“*. Argumentace odpůrkyně, které přisvědčil orgán ochrany zemědělského půdního fondu, by v případě, že se investor zaváže k jakékoli výpomoci či spolupráci s dotčenou obcí, v zásadě umožnila vynětí libovolného množství chráněné půdy pro ryze soukromé zájmy, čímž by učinila systém ochrany zemědělského půdního fondu zcela nefunkčním. Zařazení pozemků do zastavitelných ploch by se jinými slovy dalo koupit.
45. Odůvodnění změny stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu smluvními závazky odpůrkyně a případně hrožícími soukromoprávními následky proto nemůže obstát, neboť se opírá o důvody, které jsou z pohledu zákona o ochraně ZPF zcela irelevantní. V mezidobí nedošlo ke změně zákonem stanovených skutečností rozhodných pro změnu stanoviska. Příslušný orgán nesdělil, v jakém směru nově uváděné skutečnosti odůvodňují opačný přístup k ochraně zemědělského půdního fondu, resp. sníženou potřebu této ochrany v dané lokalitě. Všechny uváděné okolnosti bezpochyby mohly být uplatněny dříve, nijak (natož podstatně) nemění podmínky, za nichž bylo vydáno předchozí stanovisko ze dne 14. 5. 2014, ani nesouvisejí s větší podrobností územně plánovací dokumentace či rozhodnutím jiného orgánu. Není jasné, zda orgán ochrany zemědělského půdního fondu ověřoval obsah smluv, na něž se odpůrkyně odvolávala (nejsou ve spisu k dohledání, ač žádost obce avizuje jejich připojení v příloze) nebo platnost územního rozhodnutí k inženýrským sítím či jeho realizaci.
46. Okolnost, že předchozí územní plán, který nadto v mezidobí pozbyl platnosti, určoval stejné funkční využití a zastavitelnost daného území musela být orgánu ochrany zemědělského půdního fondu známa od počátku, a nejde tak o novou skutečnost způsobitou odůvodnit odlišné stanovisko. Dále zmiňovaná skutečnost, že ještě v době platnosti dřívějšího územního plánu bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby inženýrských sítí, opět není náležitým odůvodněním změny stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Bez ohledu na platnost předmětného územního rozhodnutí, je zřejmé, že v době vydání opatření obecné povahy (ani později) nebylo vydáno územní rozhodnutí nebo stavební povolení na výstavbu plánovaného obytného souboru (rodinných domů). Dle potvrzení stavebního úřadu byla realizována toliko neupřesněná stavba elektronických komunikací v lokalitě, takže ani obecný zájem na kontinuitě

územně plánovací dokumentace nemůže odůvodnit změnu stanoviska týkající se zastavitelnosti zemědělské půdy nejvyššího stupně ochrany. Každopádně existenci a platnost územního rozhodnutí mohla odpůrkyně uplatňovat dříve, neboť šlo o skutečnost velmi snadno zjištělnou a doložitelnou.

47. Závěr o nepřipustnosti záboru tak velké plochy zemědělské půdy I. třídy ochrany přitom neznamená, že by stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu zcela zamezilo územnímu rozvoji této části obce Květnice. V bezprostředním okolí plochy X (před silnicí č. X směrem na S.) opatření obecné povahy vymezuje další rozsáhlé rozvojové plochy určené k bydlení v rodinných domech městského a příměstského typu, a to plochu X o výměře 5,33 ha a plochu X o výměře 2,39 ha. I v tomto případě dochází k záboru zemědělské půdy I. třídy ochrany, avšak v daleko menším rozsahu.
48. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal odchýlné souhlasné stanovisko za zcela shodného skutkového stavu a nezměněné zákonné úpravy, a to bez náležitých důvodů. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu neuvedl jakýkoli relevantní konkurující veřejný zájem, natož veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Tuto otázku je přitom nutné posuzovat i ve fázi projednávání územního plánu, přestože k samotnému vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu *stricto sensu* v této fázi ještě nedochází, a to vzhledem k ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Na jedné straně tu tak stojí nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 14. 5. 2014, které předvídatelným způsobem interpretuje a hájí veřejný zájem na ochraně nejkvalitnější zemědělské půdy. Na straně druhé tu je změna tohoto stanoviska, která je z pohledu zákonných požadavků na ochranu těchto půd značně překvapivá a nemůže obstát. V důsledku toho pak nelze akceptovat způsob odůvodnění funkčního určení plochy X k bytové výstavbě. Stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je tedy nezákonné a tato nezákonnost se v rozsahu plochy X přenáší i na napadené opatření obecné povahy.
49. Soud si je vědom toho, že odpůrkyně jen těžko může přimět dotčený orgán, aby předložil závazné stanovisko v určité kvalitě. Jakkoli v dané věci byla odpůrkyně s výsledným stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu spokojená, poukazuje soud pro případ opačný na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 201/2017-57, v němž se tento soud zabýval povahou stanoviska krajského úřadu k návrhu územního plánu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona a dospěl k závěru, že s ohledem na ústavně zaručené právo na územní samosprávu je třeba obcím umožnit napadnout takové stanovisko zásahovou žalobou.
50. Soud dodává, že nepřehlédl pozdější koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 6. 2016, č. j. 067204/2016/KUSK, k opakovanému veřejnému projednání návrhu územního plánu odpůrkyně, v němž však orgán ochrany zemědělského půdního fondu vyjadřuje souhlas výslovně pouze se změnami výměr lokalit X, X, X a X. Výměra plochy X byla nepodstatně zvětšena z 9,56 ha na 10,68 ha, přičemž v celkové bilanci těchto ploch nedošlo k žádnému zvětšení záboru zemědělské půdy. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu se vyjadřoval výhradně ke změnám územně plánovací dokumentace, které byly veřejně projednány dne 6. 6. 2016, což ve vztahu k ploše X konkrétně znamená již zmíněné zvýšení výměry a požadavek, aby regulační plán navrhl protipovodňová opatření za účelem ochrany plochy X a zastavěného území navrhovatelky před účinky bleskových povodní.

51. V neposlední řadě odpůrkyně namítá, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu měl při vydávání stanoviska pro účely projednávání nového územního plánu respektovat svá dřívější vyjádření, tj. vyjádření k předchozímu územnímu plánu odpůrkyně, ve kterém souhlasil se zastavitelností předmětné plochy nyní označované jako X.
52. K tomu lze v obecné rovině uvést, že princip kontinuity územního plánování, vyznačující se přebíráním záměrů z dříve platné územně plánovací dokumentace do právě pořizované nové územně plánovací dokumentace, má své limity. Nelze dovodit absolutní pravidlo, že do nově pořizovaného územního plánu je třeba převzít všechny návrhové plochy obsažené v předchozím územním plánu. Pořizování nového územního plánu naproti tomu nelze vnímat jako procesní prostředek, jímž by bylo možné bez dalšího zpochybnit řešení obsažená ve stávajícím územním plánu. Změna funkčního určení plochy, popř. vymezení nové plochy s odlišným způsobem využití může obstát pouze tehdy, jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné, a toto řešení je v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), nebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení obsažené v předchozím územním plánu již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování.
53. Absolutní vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož stupně by vedla k nežádoucí nezměnitelnosti poměrů v území a v daném případě k „zakonzervování“ stavu, který je a byl v rozporu s veřejným zájmem. Obecně uznávaný požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu, zvláště pokud s plánovaným funkčním využitím nebylo započato. Soud rovněž zdůrazňuje, že jeho závěry v praxi představují jakousi nejnutnější míru diskontinuity, neboť se týkají zejména části plochy X, která je tvořena zábořem zemědělské půdy I. třídy ochrany, zatímco ve vztahu k části tvořené půdou III. třídy ochrany by při takto izolovaném posuzování téhož veřejného zájmu mohly být odlišné, byť ani větší zábor zemědělské půdy III. třídy ochrany není neproblematický.
54. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje též na závazný souhlas Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 4. 2010, č. j. 543/500/10,20947/ENV/10, jakožto orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, udělený na žádost uvedené osoby podle § 9 odst. 6 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 3. 2015, s trvalým vynětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro výstavbu obytného souboru „Rezidenční bydlení Z. K.“. Vynětí se týká části pozemku parc. č. X a pozemku parc. č. X o celkové výměře 11,7176 ha, vše ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Jde o pozemky v současnosti zahrnující území plochy X, rovněž třídy ochrany zemědělské půdy (I. a III.) se shodují se stavem v době vydání opatření obecné povahy.
55. K předloženému dokumentu soud uvádí, že na prezentovaných právních závěrech nemůže ničeho změnit. Zmíněný souhlas byl závazným podkladem pro rozhodnutí vydané podle stavebního zákona, tj. podkladem pro konečné rozhodnutí ve věci, nikoli závazným podkladem pro územní plán odpůrkyně. Nadto nejde o akt nadaný presumpcí správnosti (nejde o rozhodnutí vyznačující se atributy právní moci – konečností a nezměnitelností). Z dostupné spisové dokumentace a písemností předložených soudu v této věci lze mít za to, že uvedený závazný souhlas mohl být podkladem nanejvýš pro územní rozhodnutí ze dne 5. 11. 2010, sp. zn. K/5068/2010/SU/Bul, č. j. MEUV 10101/2010 STU, o umístění

stavby „rezidenční obytný soubor Z. K. – dopravní a technická infrastruktura“. S existencí tohoto územního rozhodnutí se soud vypořádal v bodě 52 a dále rozsudku tak, že nemůže samo o sobě odůvodnit rezignaci na řešení souladné s veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy nejvyššího stupně bonity. Kromě toho se zmíněný závazný souhlas vymyká soudnímu přezkumu v této věci, neboť předmětem přezkumu není zákonnost označeného územního rozhodnutí, nýbrž zákonnost opatření obecné povahy (části územního plánu). Odpůrkyně přitom nebyla striktně vázána tímto územním rozhodnutím, jež se nadto netýkalo výstavby rodinných domů, ale pouze technické a dopravní infrastruktury.

56. Navrhovatelka dále tvrdí, že napadená část opatření obecné povahy nerespektuje stanovisko vydané podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nerespektování požadavků dokumentů vydaných v procesu SEA a jejich nevypořádání je vadou opatření obecné povahy, což potvrzuje judikatura, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.
57. Odpůrkyně oproti tomu namítá, že podrobné vyhodnocování důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond za situace, kdy je zábor zemědělské půdy fixován již z dřívějšíka, předchozím územním plánem, je zbytečnou formalitou bez věcného obsahu.
58. Podle § 10g odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena. Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, popřípadě pokud toto stanovisko požadavky a podmínky obsahuje a do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit.
59. Podle § 10i odst. 2 téhož zákona, ministerstvo nebo orgán kraje při pořizování politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu stanoví podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení. Tyto požadavky zpracovatel vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve vyhodnocení zohlední nebo uvede důvody, pro které tak neučinil. Pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle zvláštního právního předpisu, je Ministerstvo nebo orgán kraje oprávněn požadovat jeho dopracování. Při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí.
60. Soud v první řadě uvádí, že odpůrkyně splnila požadavek Krajského úřadu Středočeského kraje formulovaný v koordinovaném stanovisku k návrhu zadání územního plánu Květnice ze dne 19. 12. 2012, č. j. 172508/2012/KUSK/OŽP/HrJ, aby bylo zpracováno vyhodnocení vlivů územního plánu Květnice na udržitelný rozvoj území (tzv. SEA). Soud ověřil, že posouzení vlivů návrhu územního plánu odpůrkyně (SEA) z ledna 2014 bylo provedeno v souladu s přílohou č. 5 k vyhlášce č. 500/2006, o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
61. Krajský úřad Středočeského kraje vydal dne 19. 6. 2014 pod č. j. 080905/2014/KUSK k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, souhlasné stanovisko. Z tohoto stanoviska mj. vyplývá, že zemědělský půdní fond bude jednou nejvíce ovlivněných složek životního prostředí. Pro toto zájmové území, které je

převážně zemědělského charakteru, zábor zemědělského půdního fondu představuje výraznou změnu ve struktuře zemědělského půdního fondu. Plochami navrženými v rámci územního plánu Květnice dojde k trvalému záboru zemědělského půdního fondu v I. až V. třídě ochrany o celkové ploše 376 556 m². Z toho v I. třídě ochrany dojde k trvalému záboru zemědělského půdního fondu o ploše 63 884 m². Nejvíce pak ve III. třídě ochrany 226 766 m². Při záboru zemědělského půdního fondu dojde na lokalitách ke skryvce ornice, její následné využití musí splňovat veškeré požadavky na ochranu zemědělského půdního fondu a bude se řídit podmínkami příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Z hlediska plochy X jsou pak relevantní následující podmínky formulované v tomto souhlasném stanovisku:

- Minimalizovat zábory zemědělského půdního fondu s vyšším stupněm ochrany (bod 3);
- V souladu s platnou legislativou – zákon 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu budou doloženy všechny náležitosti pro vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF (vyhodnocení důsledků navrhované stavby na zemědělský půdní fond v rozsahu požadovaném přílohou 5 (Obsah vyhodnocení důsledků navrhovaného umístění staveb na ZPF) vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany ZPF). (bod 4);
- Zpracovat posouzení vlivu zástavby na krajinný ráz ploch Z09-BI, Z17-TI a K02-ZV (bod 17);
- K plochám Z09-BI, Z17-TI a K02-ZV se stanovují podmínky (bod 27):
 - a) Specifikovat využití a uspořádání území formou regulačního plánu
 - b) Zpracovat posouzení vlivu zástavby na krajinný ráz
 - c) Minimalizovat zastavění území na půdách I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu
 - d) Z hlediska typů obytné zástavby budou navrhovány pouze izolované rodinné domy nebo dvojdomy (bod 27).

62. Je nicméně zřejmé, že odpůrkyně nepřistoupila k vyhodnocení důsledků navrhované stavby na zemědělský půdní fond v rozsahu požadovaném přílohou 3 vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nelze seznat důvody, pro které odpůrkyně nerespektovala požadavek krajského úřadu, který se podle svého obsahu rozhodně nejvíce jeví jako neodůvodněný, nelogický, neúměrný nebo dokonce šikanózní. Kromě toho neprojevila odpůrkyně snahu naplnit související požadavek na minimalizaci záborů zemědělské půdy s vyšším stupněm ochrany, např. zmenšením záboru nejkvalitnějších půd nebo přeskupením rozvojových ploch. Formulace této podmínky je sice obecná, nicméně vyžaduje alespoň pečlivé odůvodnění, proč se nepodařilo takový zábor eliminovat a zda byla variantně zvažována i jiná, méně citelná řešení. Požadavek na zdůvodnění, proč je navrhované řešení ve srovnání s jiným možným řešením nejvýhodnější z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů, ostatně plyne i přímo z vyhlášky č. 13/1994 Sb. (konkrétně z přílohy 3, bodu 2.6) Soud nemůže souhlasit s odpůrkyní, že vyhodnocování důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond je jen zbytečnou formalitou, ale je toho názoru, že jde o právem regulovaný nástroj, který má objektivizovat důsledky záboru

zemědělské půdy, což zkvalitňuje rozhodovací procesy o dané lokalitě a usnadňuje prosazování důležitého veřejného zájmu.

63. Na podkladě uvedených východisek soud konstatuje, že návrhový bod poukazující na nezákonnost vymezení plochy X je důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

64. Vzhledem k výše uvedenému shledal soud podaný návrh důvodný. Proto podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy ve vztahu k ploše X, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.
65. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelce, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 25 570 Kč. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci navrhovatelkou zaplacený soudní poplatek z podaného návrhu v částce 5 000 Kč a dále náhradu nákladů právního zastoupení. Ty jsou tvořeny mimosmluvní odměnou za pět úkonů právní služby po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení, sepis tří písemných podání soudu (návrhu a dvou replik) a účast u jednání soudu podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. b), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je třeba přičíst pětkrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelky podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna zástupce navrhovatelky je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 3570 Kč. Náhradu nákladů řízení je odpůrkyně povinna uhradit podle § 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce navrhovatelky, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
66. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 5. s. ř. s. tak, jak je uvedeno ve výroku III. rozsudku, neboť této osobě nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, za situace, kdy soud této osobě žádnou povinnost neukládal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 14. listopadu 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu