



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelky: **obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsí 26, Dobřejovice, zastoupená Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Čestlice**, se sídlem Pitkovická 290, Říčany, zastoupená JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) R. K., II) J. Z., III) Ing. B. B. IV) Domo Development a. s., V) BVX Czech, a. s.**, osoby zúčastněné na řízení IV) a V) sídlem Nádražní 762/32, Praha 5, obě zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **VI) Krajina pro život, spolek**, se sídlem Růžová 388, Průhonice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Čestlic ze dne 27. 9. 2016, č. j. OOP-1/2016, o kasačních stížnostech odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení IV) a V) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017 – 147,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost odpůrkyně **se zamítá.**
- II. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení IV) a V) **se zamítá.**
- III. Odpůrkyně ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) **jsou povinny** zaplatit rovným dílem navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech v celkové výši 17000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dobřejovice a Čestlice jsou sousedící obce. Navrhovatelka podala dne 11. 1. 2017 ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení Změny č. 1 Územního plánu odpůrkyně, vydaného jako opatření obecné povahy č. j. OOP-1/2016 zastupitelstvem obce dne 27. 9. 2016 (dále jen „změna územního plánu“), v textové a grafické části vymezující plochu Z12c (dále jen „napadená část změny územního plánu“). Podle napadené části změny územního plánu se plocha Z12c převádí z územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK - občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Plocha Z12c má spolu s již zastavitelnými plochami Z12a a Z12b do budoucna tvořit komerční zónu Čestlice – Jih.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadenou část změny územního plánu zrušil, a to ke dni právní moci napadeného rozsudku. Aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zakládá pouhým tvrzením dotčení na právech (viz blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009). Krajský soud dospěl k závěru, že tvrzení navrhovatelky o zásahu do jejího vlastnického práva a práva na samosprávu, spočívajícího v ovlivnění kvality života a dalšího rozvoje na území navrhovatelky, je dostačující, jelikož je evidentní, že přeražení plochy Z12c (která se nachází na okraji území odpůrkyně v těsném sousedství s obcí Průhonice a navrhovatelkou) z plochy územní rezervy na zastavitelné území s předpokládaným využitím pro rozsáhlé komerční centrum je způsobilé ovlivnit život na území navrhovatelky a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou. Krajský soud dále uvedl, že pod pojem veřejnost dle čl. 2 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s., dále jen „Aarhuská úmluva“) lze zahrnout i právnické osoby práva veřejného, tedy i obec, není-li v pozici správního orgánu. Obec může být ovlivněna environmentálním rozhodováním sousední obce, může tak být rovněž dotčena veřejností ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, která je oprávněna brojit proti opatření obecné povahy i bez dotčení vlastnického práva ke konkrétním nemovitostem. Nadto lze aktivní legitimaci navrhovatelky dovodit i z § 1 a § 2 odst. 2 zákona č. 128/2008 Sb., o obcích (obecní zřízení).

[3] Při věcném posouzení krajský soud shledal důvodnou námitku porušení zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Účelem napadené části změny územního plánu je umožnění výstavby komerčního centra na ploše Z12c, což však nelze považovat za převažující veřejný zájem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Veřejný zájem zahrnuje podle krajského soudu především veřejné společensky významné stavby (např. dopravní infrastrukturu, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelními pohromami). Výstavba komerčního areálu

pokračování

může představovat veřejný zájem ve smyslu citovaného zákonného ustanovení pouze ve zcela výjimečném případě, o který však v posuzované věci nejde, neboť se jedná o výstavbu dalšího komerčního centra v oblasti, ve které se v současnosti již řada obdobných staveb nachází.

[4] Krajský soud odmítl argumentaci odpůrkyně, že převažujícím veřejným zájmem je zájem na předcházení povodňových stavů v oblasti Černého potoka. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je třeba vykládat v souvislosti s § 4 odst. 1 téhož zákona, přípustné by tedy bylo pouze vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu v rozsahu nezbytném pro umístění ochranných staveb (např. retenčních nádrží). V posuzovaném případě však dochází k rozsáhlému vynětí půdy I. a II. třídy ochrany pro realizaci ryze soukromého zájmu investora, který se výměnou zavázal provést opatření, která mají zlepšit hydrologické poměry v dané lokalitě. Takový postup je dle krajského soudu obecně legitimní, nemůže však vést k ospravedlnění vynětí zhruba 19 ha nej kvalitnější půdy ze zemědělského půdního fondu, neboť by se tím stal systém ochrany zemědělského půdního fondu zcela nefunkčním. Nadto krajský soud podotkl, že riziko povodňových stavů by pravděpodobně bylo samotnou realizací komerčního centra zvýšeno, neboť retenční schopnosti plochy Z12c se po jejím zastavění podstatně sníží. Krajský soud tedy neshledal existenci veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu, zábor půdy je tedy nezákonný. Dodal, že tuto otázku je třeba posuzovat již ve fázi projednávání územního plánu, přestože k samotnému vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu v této fázi ještě nedochází (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 AOs 1/2013).

[5] Krajský soud dále posuzoval, zda shledaná nezákonnost napadené části změny územního plánu může zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Navrhovatelka je územním samosprávným společenstvím občanů, a je tedy povinna pečovat o jejich potřeby a zájmy. Navýšením plochy určené k zastavění dojde ke zvýšené stavební činnosti a nárůstu dopravy a s ní spojených imisí, které tak značně zasáhnou do pohody bydlení všech občanů navrhovatelky (tedy nejen vlastníků nemovitostí). Zda bude na předmětné ploše zemědělská půda nebo obchodní centrum, může mít tedy dopad na navrhovatelku a její občany. Ve fázi přijímání územního plánu lze sice pouze odhadovat, jak významné by takové navýšení imisí bylo, nicméně sama skutečnost [uvedená i ve Vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 1 územního plánu Čestlic na životní prostředí, část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále jen „vyhodnocení vlivů na životní prostředí“)], že k nikoli zanedbatelnému nárůstu dojde, je dostatečná, aby založila aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. Z výše uvedených důvodů krajský soud uzavřel, že napadená část územního plánu je nezákonná. Krajský soud se proto blíže již nezabýval jednotlivými dílčími námitkami, které navrhovatelka vnesla proti napadené části územního plánu a proti vyhodnocení vlivů na životní prostředí v otázce ochrany zemědělského půdního fondu a hydrologických poměrů v dané lokalitě a rovněž námitkami směřujícími proti dílčím aspektům Stanoviska k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 5. 9. 2016, č. j. 120756/2016/KUSK (dále jen „krajský úřad“ a „stanovisko SEA“). Námitky týkající se rozporu napadené části změny územního plánu s § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

zákon), a jejího nedostatečného odůvodnění, pokud jde o soulad s cíli a úkoly územního plánování, jako nedůvodné zamítl.

II. Shrnutí obsahu kasačních stížností

[6] Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) (dále jen „stěžovatelka I“, „stěžovatelka II“ a „stěžovatelka III“, společně označovány jako „stěžovatelky“) podaly proti napadenému rozsudku samostatné kasační stížnosti z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k jejich obsáhlosti a obsahové podobnosti přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné a společné rekapitulaci hlavních stížných námitek. Vycházel při tom z principu, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v narativní části rozsudku uvádět veškerou stížní argumentaci. To však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nepřihlédl ke každé námitce.

[7] Stěžovatelky předně namítají absenci aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Podle stěžovatelek II a III obec nemá pravomoc podat návrh na zrušení územního plánu jménem svých občanů a na ochranu jejich práv, neboť pro to postrádá zákonné zmocnění. Ustanovení § 2 odst. 2 obecního zřízení je normou teleologické povahy bez vlastního normativního obsahu. Obec rovněž nemůže úspěšně namítat dotčení práv jiných vlastníků nemovitostí v území regulovaném opatřením obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 5/2011). Obdobně není navrhovatelka aktivně legitimována k uplatnění námitky stran porušení práva na pohodu bydlení, neboť to svědčí pouze konkrétním osobám, které v dané lokalitě bydlí (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 7/2011).

[8] Stěžovatelky zdůrazňují, že obec si nemůže přisvojit pozici ochránce veřejného zájmu v dané lokalitě. K tomu jsou určeny především tzv. dotčené správní orgány, které v dané věci zaujaly zcela opačná stanoviska. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivních práv. Aktivní legitimaci k podání žaloby ve veřejném zájmu soudní řád správní přiknul pouze veřejnému ochránci práv a nejvyššímu státnímu zástupci, obcím pak pouze v otázce opatření obecné povahy kraje. V předmětném typu řízení tak zákonodárce neučinil, přičemž na základě doktríny tzv. racionálního zákonodárce lze dovodit, že k tomu měl řádný důvod, např. zamezit bojům sousedících obcí ohledně využití jejich území.

[9] Stěžovatelky dále namítají, že navrhovatelka nemůže být přijetím změny územního plánu ani potenciálně dotčena na svých hmotných právech, neboť žádný vliv (např. exhalace, hluk, zápach apod.) posuzované části změny územního plánu na majetek navrhovatelky není reálný. Žádná z navrhovatelkou vlastněných nemovitostí s územím dotčeným změnou územního plánu nesousedí, obecní úřad navrhovatelky je například od daného území vzdálen více jak 1 km. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelky nelze založit pouze na tom, že v důsledku změny územního plánu dojde ke zvýšení dopravy na dálnici D1 a tím i ke zvýšení hluku z dálnice, neboť téměř všechny změny územních plánů obcí v České republice mohou v konečném důsledku zvýšit dopravu na dálnici D1 při příjezdu do Prahy. Stěžovatelky rovněž upozorňují, že změna územního plánu nezakládá

pokračování

právo neprodleně realizovat stavbu, ale pouze právo projednat její umístění ve správním řízení, kterého se může navrhovatelka zúčastnit.

[10] Aktivní procesní legitimaci navrhovatelky nelze podle stěžovatelek dovodit ani z Aarhuské úmluvy. Pojem dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy se týká pouze osob, jejichž právo na životní prostředí je konkrétně a odůvodnitelně dotčeno (k tomu viz např. i stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C-570/13, *Karoline Gruber*). Stěžovatelky dále namítají, že obec nelze podřadit pod pojem „sdružení osob“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Specifičnost práv přiznaných environmentálním spolkům je odůvodněna zvláštní povahou těchto právnických osob, jejichž primárním účelem je ochrana životního prostředí. Obec není dobrovolným sdružením občanů hájících jeden společný zájem. Jedná se naopak o veřejnoprávní korporaci, jejímž členem musí být každý jednotlivec obývající její území, přičemž občané obce mohou mít často i protichůdné zájmy. Obec rovněž postrádá „místní vztah“ k dotčenému území, který je podle výše citovaného nálezu Ústavního soudu předpokladem aktivní legitimace spolku. Výklad pojmu „dotčená veřejnost“ tedy nelze rozšiřovat na obce, které mají jiné nástroje k ovlivnění charakteru a využití svého území, a umožnit jim tak účelově disponovat s nástroji, které náležejí pouze jednotlivcům či specifickým právnickým osobám se zvláštním předmětem činnosti. Stěžovatelky dále zdůrazňují, že podle Ústavního soudu nemá Aarhuská úmluva přímý účinek (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14), k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tedy třeba vnitrostátního zákonného zmocnění. Ve vztahu k environmentálním spolkům takové zmocnění Ústavní soud dovodil z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14), ve vztahu k obcím takové zmocnění nicméně neexistuje (a nelze dovodit ani z § 2 odst. 2 obecního zřízení, jak již bylo uvedeno výše). Stěžovatelky závěrem doplňují, že Aarhuská úmluva se vztahuje pouze na práva veřejnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí, nikoli jiných veřejných zájmů jako ochrana půdního fondu.

[11] K aktivní věcné legitimaci stěžovatelky konstatují, že navrhovatelkou tvrzené dotčení práv (práva na samosprávu a práva vlastnického) nekoresponduje s důvody návrhu (veřejný zájem na ochraně půdního fondu, ochrana nezastavěného území, nedostatečná proporcionalita přijatého řešení), přičemž napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný. Krajský soud se nevypořádal s tím, jaké konkrétní území bude změnou územního plánu dotčeno a nad obvyklou míru zatíženo imisemi, ani k jakému konkrétnímu nárůstu dopravy může z důvodu změny územního plánu dojít. Pro tvrzení navrhovatelky a závěr krajského soudu ohledně dotčení práv navrhovatelky chybí jakékoli důkazy a bližší argumentace. S posuzovanou plochou Z12c nesouvisí žádná obytná oblast. Ani po budoucí výstavbě obchodní zóny se nepředpokládá zvýšení dopravy přes území navrhovatelky. V tomto ohledu stěžovatelka I odkazuje na závěry krajského soudu v rozsudku sp. zn. 48 A 60/2015. Ve věci bylo vydáno souhlasné stanovisko Krajské hygienické stanice pro Středočeský kraj (které navrhovatelka nijak konkrétně nenapadá) a vzhledem k tomu, že zatím nebyl umístěn konkrétní stavební záměr, nebyla ani navržena předpokládaná kompenzační opatření.

[12] Stěžovatelka I zdůrazňuje zásah do svého práva na samosprávu a s tím související pravomoci vydávat územně plánovací dokumentaci. Vydávání územně plánovací

dokumentace je výrazem ústavně zaručeného práva na samosprávu. V posuzovaném řízení byla porušena zásada zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Není úkolem soudů ani oprávněním navrhovatelky jako sousední obce hledat nejlepší řešení pro územní uspořádání společenství, jehož právo na samosprávu je ústavně garantováno. Stěžovatelka I dále namítá, že je třeba chránit vlastnické právo vlastníků pozemků dotčených změnou územního plánu a jejich legitimní očekávání. Zásahy do vlastnického práva musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, nediskriminačně, s vyloučením libovůle a na základě zákona. Stěžovatelky II a III zdůrazňují, že krajský soud umožnil jedné obci napadat územní plán druhé obce, čímž v rozporu se stávající judikaturou připustil právo navrhovatelky stát se univerzálním dohlížitelem nad zákonností postupu sousední obce při přijímání územního plánu.

[13] Stěžovatelky dále brojí proti závěru krajského soudu o nezákonnosti záboru zemědělského půdního fondu. Krajský soud ve svém posouzení přeměny funkčního využití posuzované plochy nezohlednil širší lokální poměry. Že jsou pozemky tvořeny zemědělskou půdou I. a II. třídy bez dalšího neznamena, že převáží veřejný zájem na jejich zachování. Při vymezení funkčního využití území je třeba hledat rovnováhu mezi jednotlivými složkami životního prostředí a danou problematiku posuzovat komplexně. Změna územního plánu je jedním z významných prostředků zajištění trvale udržitelného rozvoje obce a ucelené urbanistické koncepce rozvíjející se již od 90. let minulého století. Rozšíření komerční zóny jí pomůže řešit palčivé problémy, zejména investice do občanské vybavenosti a do infrastruktury a ochranu před povodněmi, na které obec nemá v současnosti finanční prostředky. Zrušením změny územního plánu a zakonzervováním stávající situace dojde k ekonomickému úpadku a další devastaci posuzovaného území. Stěžovatelka I rovněž připomíná, že navrhovatelka v minulosti vyslovila souhlas se zařazením plochy R3 (nyní Z12c) jako výhledu pro komerci, přičemž v dané době bylo již zřejmé, že se jedná o rozvojovou oblast, se kterou bude spojeno navýšení dopravy.

[14] Krajský soud nesprávně posoudil naplnění podmínek vymezených v § 4 a 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Krajskému soudu nelze přisvědčit, že odůvodnění změny územního plánu neobsahuje vymezení převažujícího veřejného zájmu ve smyslu § 4 odst. 3 téhož zákona. Veřejný zájem na rozvoji lokality stěžovatelka identifikovala a odůvodnila na str. 69 změny územního plánu. Stěžovatelka I podrobně argumentuje, že stavbu obchodního centra nelze umístit jinde, zastavitelné území obce je téměř naplněno a byla prokázána potřeba nové zastavitelné plochy. Vzhledem k umístění stejného obchodního zařízení na Černém mostě i na Zličíně, ale nikoli na jihu Prahy, těžko lze prokazovat potřebu jiného umístění. Poloha u dálničních křižovatek je pro daný druh staveb natolik významná, že veřejný zájem na efektivní dopravní obsluze převážil nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Krajský soud dle stěžovatelek zcela nekriticky přijal nepodložená tvrzení navrhovatelky, že k povodním v daném okolí nedochází. Jak vyplývá z textové části změny územního plánu (str. 28 a 29) povodně vznikají na plochách orné půdy mezi územím navrhovatelky a obce Průhonice a projevují se zaplavováním obytných území Průhonic, Čestlic a Újezdu včetně areálu Dendrologické zahrady. Nadto, je zcela nejasné a nesrozumitelné, z čeho krajský soud dovozuje svá zjištění, že realizace záměru, který počítá s rozsáhlými retenčními opatřeními, zhorší opakující se povodňové stavy. Vybudování vodohospodářských staveb na Černém potoce

pokračování

umožní dle stěžovatelek II a III lepší hospodaření s vodou v krajině. Dále je třeba zohlednit, že hospodářská využitelnost území dotčeného změnou územního plánu již není udržitelná. Předmětné území se nachází v trojúhelníku mezi dálnicí D1, obchodní zónou a účelovou komunikací, která ústí na kruhový objezd. Území je tedy těžko dostupné pro zemědělské obhospodařování a potenciální zemědělská výroba je vystavena exhalacím z dálnice D1. Stěžovatelky rovněž připomínají, že vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu neznamena, že bude hodnotná zemědělská půda zničena a znehodnocena. Investor v souladu se zákonem na svůj náklad celou mocnost ornice snímá a odváží na blízké pole, které je dosud obhospodařováno.

[15] Stěžovatelky krajskému soudu vytýkají, že při posouzení vhodnosti vynětí posuzované plochy ze zemědělského půdního fondu nezohlednil stanoviska dotčených správních orgánů, které se ke změně územního plánu vyjádřily kladně. Nalézání a definování veřejného zájmu v konkrétním případě je s ohledem na dělbu moci úkolem především správních orgánů, které jsou k tomu personálně a odborně vybaveny. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu svůj postup konzultoval s ministerstvem životního prostředí a své kladné stanovisko řádně odůvodnil i s přihlédnutím k širším souvislostem v území. Krajský soud tak překročil svou pravomoc při přezkumu opatření obecné povahy. Bez bližší znalosti posuzované lokality, potřebných odborných znalostí a bez toho, aby se vypořádal s kladnými stanovisky dotčených správních orgánů, rozhodl o převážení veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu v dané lokalitě, čímž porušil zásadu zdrženlivosti a minimalizace zásahů do územního plánování.

[16] Podle stěžovatelek II a III krajský soud pochybil, když neprovedl test proporcionality ve vztahu k právům dotčených subjektů a jiných veřejných zájmů. Při přezkumu územních plánů vymezil Nejvyšší správní soud algoritmus, jehož součástí je v posledním kroku i test proporcionality a zásada minimalizace zásahů do územních plánů (rozsudky sp. zn. 1 Ao 1/2006 či 2 Ao 6/2010). V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných, výsledkem pak musí být politické rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými se současným zachováním testu proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (rozsudek 6 Ao 6/2010). Při posouzení zákonnosti posuzované části změny územního plánu nebylo dle stěžovatelek II a III sporné to, že je vyjímána zemědělská půda I. a II. třídy ochrany, nýbrž to, zda pozitivní změny spojené se změnou územního plánu převáží nad veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy. V tomto kroku Nejvyšší správní soud rovněž aplikuje zásadu minimalizace zásahů do územních plánů.

III. Shrnutí obsahu vyjádření navrhovatelky, vyjádření osoby zúčastněné na řízení VI) a replik stěžovatelek

[17] Obdobně jako u shrnutí stížních námitek Nejvyšší správní soud i v této části přikročil pouze ke stručné a společné rekapitulaci podaných vyjádření. Vzhledem ke značné obsahové podobnosti podaných vyjádření Nejvyšší správní soud v rekapitulaci vyjádření osoby zúčastněné na řízení VI) pouze doplnil argumenty, které nebyly uplatněny

navrhovatelkou. Navrhovatelka ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem předně upozorňuje na rozdíl mezi procesní a věcnou aktivní legitimací. Aktivní procesní legitimace je procesní podmínkou řízení, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu jako podaného osobou neoprávněnou, věcná legitimace souvisí se samotnou důvodností návrhu. Aktivní procesní legitimace je založena pouhým logicky konsekventním tvrzením, že byl navrhovatel na svých právech zkrácen, přičemž podat návrh na zrušení územního plánu může i vlastník pozemku v sousední obci (rozsudek sp. zn. 4 Ao 2/2009). Není tedy rozhodné, že předmětem regulace je území odpůrkyně a nikoli navrhovatelky. Aktivní procesní legitimace navrhovatelky je dána jejím vlastnickým právem k nemovitostem a jejím ústavně zaručeným právem na samosprávu. Podle judikatury civilních soudů, pokud jsou občané rušeni imisemi při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec, a je proto oprávněna podat sousedskou žalobu (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 330/97).

[18] V judikatuře Nejvyššího správního soudu došlo vlivem nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 k rozšíření pojetí „místního vztahu“ k regulovanému území. I když je třeba vnímat rozdíl mezi spolkem na ochranu životního prostředí a obcí, Ústavní soud v citovaném nálezu vyslovil obecnější závěry, a to, že práva komunity mohou být dotčena širěji. Vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Navrhovatelka je jako sdružení svých občanů vykonávající jejich právo na samosprávu oprávněna hájit jejich zájmy, a to včetně práva na životní prostředí. Řešení negativních důsledků komerční zóny Čestlice je důležitým politickým tématem v obci. Politické hnutí s programem na zamezení rozšiřování velkých komerčních staveb v okolí získalo v komunálních volbách přes 70 % hlasů, postup navrhovatelky má tedy podporu drtivé většiny občanů obce. Environmentální spolky jsou pouze podmnožinou dotčené veřejnosti (Aarhuská úmluva v tomto ohledu neobsahuje taxativní výčet), přičemž s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu je toto postavení vhodné přiznat i obcím. Český zákonodárce počítá s participací obcí v celé řadě institutů týkajících se ochrany životního prostředí (např. posuzování vlivů na životní prostředí nebo procesy v rámci integrovaného povolení). Navrhovatelka uznává, že závěry krajského soudu jsou v jistém smyslu průlomové, ale rozhodně nejsou v rozporu se stávající judikaturou. Obec nemá automatickou procesní legitimaci, musí splnit podmínku dotčení veřejných subjektivních práv. Navrhovatelka rovněž podotýká, že § 2 odst. 2 obecního zřízení byl zmíněn pouze podpůrně. Osoba zúčastněná na řízení VI) upozorňuje, že obec má podle § 2 odst. 2 a § 83 odst. 1 obecního zřízení povinnost vystoupit proti zhoršování životních podmínek svých občanů, což navrhovatelka v kontrastu s obcí Průhonice řádně činí.

[19] Navrhovatelka dále namítá, že se nestaví do role generálního dohlázeatele na výkon veřejné správy, neboť napadá pouze tu část územního plánu, která se dotýká jejích subjektivních práv. Neobává se, že se stane běžnou praxí, že obce budou navzájem napadat své územní plány, neboť ve většině případů nemají plochy a koridory vymezené v územním plánu vliv na území druhé obce. Plocha dotčená napadenou částí územního plánu je dle navrhovatelky plochou nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Před novelou stavebního zákona by posuzovaný záměr musel být

pokračování

vymezen v zásadách územního rozvoje, což by zakládalo nepochybnou aktivní legitimaci navrhovatelky podle § 101a odst. 2 s. ř. s. Navrhovatelka rovněž upozorňuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 9/2011, které se týkalo aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy k podání návrhu na zrušení územního plánu hlavního města Prahy. Rozšířený senát dovodil, že základem pro aktivní legitimaci nemusí být pouze majetková práva, ale rovněž právo na samosprávu, které může být dotčeno i v důsledku zhoršení životního prostředí a zdraví obyvatel. Odkaz stěžovatele na rozsudek sp. zn. 8 Ao 5/2011 je nepřipadný. Daný rozsudek se týkal situace, kdy jeden vlastník argumentoval zájmy jiných vlastníků. Navrhovatelka rovněž upozorňuje, že je třeba se bránit proti vlivům plánované komerční zóny již ve fázi územního plánování a střežit svá práva včas (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 13/2010).

[20] K aktivní věcné legitimaci navrhovatelka uvádí, že v řízení bylo prokázáno, že zábořem zemědělského půdního fondu pro účely komerční zóny dojde k tvrzenému zkrácení na právech, tedy k dotčení hlukem, exhalacemi, prašností a jinými imisemi způsobenými navýšením dopravy (viz vyhodnocení vlivů na životní prostředí). V rozsudcích sp. zn. 1 Ao 2/2010 a 5 As 37/2014 navrhovatelé úspěšně namítali dotčení svých práv neodůvodněným zábořem zemědělské půdy a s tím souvisejícími negativními dopady budoucí výstavby a jejího provozu. Navrhovatelka dále zdůrazňuje, že v rozporu s tvrzením stěžovatele k navýšení dopravy přes území navrhovatelky dojde, a to kvůli dopravě do komerční zóny z okolních vesnic (již nyní se přes území navrhovatelky projíždí při dopravních kolonách na dálnici D1 a silnici E50). Pozemek navrhovatelky parc. č. X přímo sousedí s plochou dotčenou změnou územního plánu a pozemky parc. č. X, X a X jsou místními komunikacemi, přes které nepochybně bude směřovat tranzitní doprava do plánované komerční zóny. Navrhovatelka je vlastníkem předmětných pozemků ze zákona, musí o ně pečovat a investovat do jejich údržby, zvýšení počtu projíždějících aut tak bude mít bezpochyby dopad na stav těchto komunikací. Zvýšená doprava navíc bude směřovat i přes střed obce a zde umístěná veřejná prostranství. Vzdálenost obecního úřadu od posuzované plochy není rozhodující, neboť dotčení práv navrhovatelky je způsobeno imisemi z dopravy vyvolanými budoucím užíváním komerční zóny. Navrhovatelka rovněž upozorňuje, že plánovaná komerční zóna je od území stěžovatelky I oddělena dálnicí a již stávající zástavbou, zatímco s územím navrhovatelky přímo sousedí. V důsledku je tak mnohem více dotčeno její území. Závěrem uvádí, že se nejedná o zajištění vyšší pohody bydlení, nýbrž o zabránění zhoršení situace, která je již nyní i v důsledku komerční zástavby kritická.

[21] K nezákonnosti záboru zemědělského půdního fondu navrhovatelka uvádí, že veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, jehož výklad ze strany správních orgánů mají soudy pravomoc přezkoumávat. Navrhovatelka považovala od počátku stanovisko SEA i souhlas krajského úřadu se zábořem zemědělského půdního fondu za nezákonné. Jelikož se však jednalo o podkladové správní akty, které nelze samostatně přezkoumat, mohla je napadnout až v nynějším řízení. Ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vyplývá, že veřejný zájem na ochraně půdního fondu se presumuje. Bylo tedy úkolem stěžovatelky I identifikovat a odůvodnit jiný převažující veřejný zájem. V posuzované věci se jedná o jednu z nejkvalitnějších půd. V rozporu s tvrzením stěžovatele je půda v současnosti obhospodařována. Závěr o údajné nerentabilitě plochy je

ryze spekulativní a zcela nepodložený. Navrhovatelka zdůrazňuje, že zákonem č. 41/2015 Sb. došlo ke změně § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a zákonnému ukotvení pravidla, že zemědělskou půdu vyšší kvality lze vyjímat pouze výjimečně, pokud to odůvodňuje převažující veřejný zájem. Z důvodové zprávy k citované novele lze podle navrhovatelky jednoznačně dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu umožnit zábor nejkvalitnější zemědělské půdy pro účely soukromých komerčních zařízení. Obdobná obchodní centra jsou navíc již vybudována v okolí Prahy, v dojezdové vzdálenosti 30 minut, což ostatně dokládá i to, že obchodní centra lze umístit i jinde než v blízké vzdálenosti k obytné zástavbě či na zemědělské půdě nejvyšší kvality. Argumentace stěžovatelky I, že změna územního plánu je součástí ucelené a dlouho se rozvíjející koncepce oblasti Čestlice – Jih, tuto zákonnou změnu přehlíží. Pouhá návaznost na vymezené zastavitelné plochy navíc nemůže bez dalšího založit převažující veřejný zájem.

[22] Namítaný veřejný zájem na ochraně před povodněmi je podle navrhovatelky účelový. Posuzované území není postihováno povodněmi, plánovanou stavbou se retenční schopnosti plochy ještě zhorší a případné povodňové riziko lze řešit vhodnějším způsobem než vybudováním obchodního centra. Že území není postihováno povodněmi, navrhovatelka dokládá pedologickým průzkumem předloženým v řízení před krajským soudem, územním plánem stěžovatelky I z roku 2010, kde je výslovně uvedeno, že oblast se nenachází v záplavovém území, a stanoviskem SEA. Záplavy Dendrologické zahrady nijak s posuzovaným územím nesouvisí, neboť se nachází na druhé straně dálnice a potok, který do zahrady vede, vychází z retenční nádrže aquaparku ležícího na druhé straně dálnice. Navrhovatelka rovněž souhlasí s krajským soudem v tom, že pokud je předcházení povodním převažujícím veřejným zájmem, pak je přípustný zábor zemědělského půdního fondu pouze v rozsahu nezbytném pro umístění ochranných staveb. Navrhovatelka dále uvádí, že to, že se retenční schopnosti posuzované plochy zhorší, vyplývá zcela jednoznačně ze spisového materiálu, zejména z vyhodnocení vlivu na životní prostředí. Upozorňuje, že proti navázání posuzované plochy na stávající infrastrukturu podala v červnu 2015 správní žalobu a že územní řízení spojená s plochou Z12a byla soudem shledána nezákonnými. Předchozí nezákonné postupy tedy nemohou současné řízení nijak legitimizovat. Argumentaci stěžovatelky I, že nemá finanční prostředky na řešení místních problémů, vyvrací poukazem na rozpočet stěžovatelky I, který je značně vyšší než rozpočty sousedních obcí se srovnatelným počtem obyvatel. Jakkoli může být financování infrastruktury prostřednictvím developera pochopitelné, nezakládá to bez dalšího veřejný zájem na záboru zemědělské půdy.

[23] Ohledně námitky týkající se neprovedení testu proporcionality navrhovatelka uvádí, že vzhledem k tomu, že krajský soud zrušil napadenou část změny územního plánu pro rozpor s kogentními právními normami, bylo by zkoumání jeho proporcionality vůči právům navrhovatele nadbytečné. Při aplikaci testu proporcionality mají sice soudy postupovat zdrženlivě, v daném případě však test proporcionality proveden nebyl. Závěrem navrhovatelka uvádí, že citované usnesení č. j. 48 A 60/2015 – 107 není pro posuzovanou věc relevantní, neboť intenzita přezkumu opatření obecné povahy je oproti předběžnému opatření odlišná. K námitce týkající se souhlasu z roku 1999 navrhovatelka uvádí, že od roku 1999 došlo ke značné změně jak v území, tak i v postoji obyvatel obce, které se projevilo i ve výsledku komunálních voleb. Navrhovatelka dále namítá, že právo

pokračování

obce na samosprávu v podobě územního plánování není neomezené, právní předpisy naopak stanovují celou řadu podmínek, které vůli zastupitelstva omezují. Jedním z těchto limitů je i veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu jako základního přírodního bohatství, který je chráněn kogentními právními předpisy. Pro úplnost navrhovatelka poznamenává, že osoba zúčastněná na řízení I je zastupitelem a zároveň vlastníkem pozemků dotčených změnou územního plánu, hlasování se nicméně účastnila, aniž by nahlásila střet zájmů ve smyslu § 83 odst. 2 obecního zřízení.

[24] Osoba zúčastněná na řízení VI) ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem namítá, že plánovaná výstavba „*megalomanského obchodního centra*“ povede k významnému zhoršení životních podmínek osob žijících v sousedních obcích. Vzhledem k oddělení plánované komerční zóny od území stěžovatelky I budou všechny negativní vlivy z výstavby i provozu této stavby dopadat na obec Průhonice, jejíž obytné čtvrti bezprostředně souvisejí s posuzovanou plochou, a na navrhovatelku. Ohledně navýšení dopravy na území navrhovatelky osoba zúčastněná na řízení VI) odkazuje na strany 20 a 21 vyhodnocení vlivů návrhu změny územního plánu na životní prostředí a vyzdvihuje, že podle textové části změny územního plánu lze očekávat intenzitu dopravy zhruba 9500 voz./den v jednom směru. Z uvedeného vyhodnocení vyplývá, že křižovatka u výjezdu 8 nebude mít dostatečnou kapacitu (str. 44). Osoba zúčastněná na řízení VI) dále upozorňuje, že průměrná hodnota benzo(a)pyrenu překračuje v inkriminovaném prostoru imisní limity podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Plánovanou stavbou a jejím provozem dojde k dalšímu zhoršování imisní situace. Osoba zúčastněná na řízení VI) proto nesouhlasí s tvrzením, že dané umístění komerční zóny je v souladu s veřejným zájmem na ochraně zdraví. Již vybudovaná protihluková stěna u výjezdu 8 ke snížení hluku nepřispěla, neboť je nižší než na místě rostoucí vegetace.

[25] Souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu osoba zúčastněná na řízení VI) považuje za nedostatečně odůvodněné a nesprávné. Obhospodařování pozemků je minimálně průměrné a výrazně se zlepšil v důsledku vybudování nové obslužné komunikace. Stěžovatelky rovněž desinterpretují zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a jeho systematiku obracejí, když požadují prokázání veřejného zájmu na zachování zemědělského půdního fondu. I pokud by bylo přistoupeno na argumentaci stěžovatelek o převažujícím veřejném zájmu, zábor zemědělského půdního fondu by bylo třeba provést v menším rozsahu. Dále osoba zúčastněná na řízení VI) zpochybňuje argument o zachování ornice, neboť není specifikováno, v jakém objemu bude ornice opravdu převezena a navrstvením ornice na jinou ornici dojde logicky k celkovému úbytku celkové orné plochy. Stěžovatelky se nijak nevypořádávají s tím, že stanovisko SEA hodnotí změnu územního plánu negativně. Krajský soud se se stanovisky dotčených správních orgánů dostatečně zabýval (v odůvodnění odkazuje na skutkový stav popsany ve změně územního plánu a na vyhodnocení vlivů na životní prostředí). Souhlasné stanovisko Krajské hygienické stanice pro Středočeský kraj č. j. KHSSC 44398/2014 ze dne 24. 9. 2014 je zastaralé, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a v rozporu s aktuálnějším vyhodnocením vlivů na životní prostředí. Osoba zúčastněná na řízení VI) závěrem uvádí, že za současného stavu veřejné správy jsou správní soudy v podstatě jedinými garanty veřejného zájmu.

[26] Osoba zúčastněná na řízení VI) dále namítá, že závěr krajského soudu o zhoršení hydrogeologické situace je zcela jasně založen na závěrech vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém je na str. 55 uvedeno, že na ploše Z12c dojde oproti současnému stavu ke 12ti násobnému navýšení odtoku povrchových vod. Stěžovatelka I neprokázala, že by plánované retenční nádrže byly schopny absorbovat takovéto navýšení odtoku povrchových vod. Tvrzení, že výstavbou dojde ke zlepšení hydrogeologických poměrů, je dle osoby zúčastněné na řízení VI) zcela zavádějící. Osoba zúčastněná na řízení VI) se ohrazuje proti zavádějící argumentaci, že bez výstavby gigantického obchodního centra nebude možné realizovat žádná protipovodňová opatření. Černý potok posuzovaným územím ani neprotéká, tento spor se jej tedy netýká. Riziko podmáčení vzniká na plochách Z12a a Z12b, nikoli na ploše Z12c. Pouze z důvodu nesprávně provedených meliorací může v případě dlouhotrvajícího silného deště dojít na posuzované ploše k podmáčení a tato voda pak může dotéct až do Černého potoka. Zlepšení hydrologických poměrů je tedy třeba řešit primárně na plochách Z12a a Z12b. Osoba zúčastněná na řízení VI) rovněž zpochybňuje, že plánované retenční nádrže budou opravdu vybudovány. Osoba zúčastněná na řízení VI) rovněž trvá na tom, že došlo k porušení cílů a úkolů územního plánování. Osoba zúčastněná na řízení VI) rovněž upozorňuje na rozpory v argumentaci stěžovatelek, které na jednu stranu uvádějí, že se jedná pouze o velmi obecné podmínky zástavby, na druhou stranu již hovoří o zcela konkrétním obchodě. Dle osoby zúčastněné na řízení VI) je vhodné a ústavně konformní, že stát omezuje vlastnická práva jednotlivců ve veřejném zájmu a tím zamezuje zastavění okolí Prahy obchodními centry.

[27] Osoba zúčastněná na řízení VI) dále upozorňuje na vzájemné propojení stěžovatelek, které překračuje běžnou míru konfliktu zájmů. Osoby zúčastněné na řízení I a II jsou členy zastupitelstva stěžovatelky I a zároveň vlastníky dotčených pozemků, jejichž hodnota posuzovanou změnou územního plánu značně navýšila. Stěžovatelka I tedy nejedná v zájmu svých obyvatel, nýbrž v ekonomickém zájmu svých zastupitelů. Připomíná, že územní plánování je výkonem samostatné působnosti obce a nemá sloužit soukromým zájmům vlastníků pozemků.

[28] Stěžovatelka I ve své replice na vyjádření navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení VI) trvá na absenci věcné legitimace navrhovatelky, která po celou dobu řízení před soudy neuvedla žádné konkrétní a logicky konsekventní tvrzení o dotčenosti jejích práv, její tvrzení jsou spekulativní a nehodnověrná. Odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 330/97 je nepřiléhavý, neboť se jednalo o tzv. sousedskou žalobu, kde platí zcela jiné principy než v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Posuzovaná změna územního plánu navíc nevyvolává žádné imise na území navrhovatelky. Dále upozorňuje na irelevantnost výsledků komunálních voleb ve vztahu k aktivní legitimaci. Podle rozsudku sp. zn. 1 As 121/2016 musí osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Stěžovatelka I připomíná, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná a upozorňuje, že tvrzení, že plocha Z12c je plochou nadmístního významu, navrhovatelka uplatnila až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Navíc, posuzovaná plocha nemá žádné atributy plochy nadmístního významu, nevyjádřil se k ní ani krajský úřad, je dopravně obsluhována z území stěžovatelky I a není nijak upravena v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Z umístění dálnice D1 a sjezdů z ní je zřejmé, že veškerou dopravní i hlukovou zátěž ponese stěžovatelka I, nikoli navrhovatelka. Stěžovatelka I dále

pokračování

zdůrazňuje zásadu zdrženlivosti a namítá, že není úkolem soudu ani sousední obce hledat nejlepší řešení pro územní společenství občanů. Opětovně zdůrazňuje, že dotčené orgány státní správy se k záboru zemědělského půdního fondu vyjádřily kladně a krajský soud se s jejich stanoviskem vůbec nevypořádal. Znovu upozorňuje na usnesení krajského soudu sp. zn. 48 A 60/2015 a namítá, že není rozhodná forma řízení, ale obsah zjištění. Ke kasační stížnosti stěžovatelek II a III uvádí, že souhlasí, že existuje veřejný zájem na hospodářském rozvoji lokality, nejedná se o soukromý zájem investora, nýbrž o dlouhodobou koncepci plánování. Zastavení přirozeného vývoje obce by znamenalo zásah do trvale udržitelného rozvoje a dlouhodobé urbanistické koncepce.

[29] Stěžovatelky II a III ve své replice k vyjádření navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení VI) uvádí, že napadený rozsudek není precedenční, jak uvedla navrhovatelka, nýbrž zcela v rozporu s textem zákona a dosavadní judikaturou. Změna územního plánu není vedena soukromými zájmy zastupitelů, jak naznačuje osoba zúčastněná na řízení VI), jedná se naopak o výsledek demokratického řízení obce a žádoucí spolupráce mezi soukromým sektorem a veřejnou správou. K namítané zásadě „v pochybnostech ve prospěch soudního přezkumu“ stěžovatelky II a III uvádějí, že daná zásada se vztahuje pouze na hraniční případy. V posuzovaném případě je však zřejmé, že navrhovatelka na svých právech dotčena být nemůže. Bylo by v rozporu s ústavně zaručeným právem na samosprávu, kdyby byla jakékoli sousední obci přiznána aktivní legitimace jen na základě hypotetických tvrzení o marginálním dotčení.

[30] K aktivní procesní legitimaci navrhovatelky stěžovatelky II a III upozorňují, že v případě usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 3 Ao 9/2011 městská část nenapadala územní plán sousední městské části, nýbrž územní plán hlavního města Prahy. Městská část je integrální součástí hlavního města Prahy, a proto se daná situace blíží spíše případu, kdy obec napadá zásady územního rozvoje kraje. Navíc byl návrh Nejvyšším správním soudem v navazujícím rozsudku stejně odmítnut pro absenci aktivní procesní legitimace. Stěžovatelky II a III dále uvádějí, že pokud soud připustí aktivní procesní legitimaci obce v nynějším řízení, § 101a odst. 2 s. ř. s. se tak stane obsoletním, neboť z daného ustanovení jednoznačně vyplývá, že podle prvního odstavce není možné přímé zkrácení obce na jejích skutečných veřejných subjektivních právech v důsledku vydání územního plánu. Napadený rozsudek fakticky umožnil *actio popularis*. Nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky nesousedí s posuzovanou plochou Z12c. Argumenty navrhovatelky by bylo možné aplikovat na změnu územního plánu jakkoli vzdálené oblasti. Dotčení navrhovatelky zvýšenou dopravou není dle stěžovatelek II a III možné, neboť je vzhledem k lokálním poměrům pro motoristy nepraktické, aby si cestu zkracovali přes území navrhovatelky. Navrhovatelka své tvrzení ohledně dopravy nijak nedoložila. Stěžovatelky II a III dále namítají, že obec není oprávněna vznášet námitky týkající se ochrany životního prostředí, pohody bydlení a hluku. Dodržení předpisů v oblasti hygieny bude navíc zjišťováno až ve fázi územního rozhodování. Dále upozorňují, že plocha je nejbližší občanské zástavbě na území stěžovatelky I, navrhovatelka je až čtvrtou nejbližší obcí. Navrhovatelka k posuzované ploše tedy nemá oproti stěžovateli I a obci Průhonice, která změnu územního plánu nenapadla, přímý a nezprostředkovaný vztah. Stěžovatelky II a III dále uvádějí, že posuzovaná plocha Z12c není plochou nadmístního významu. Nejedná se o plochu, která může podstatně a skutečně ovlivnit sousední obec.

[31] Stěžovatelky II a III dále uvádějí, že na tom, že postavení obce je zásadně odlišné od postavení spolku, nic nemění ani argumentace navrhovatelky ohledně výsledků komunálních voleb. Stěžejní rozdíl mezi obcí a environmentálním spolkem je, že každý jednotlivý člen má stejný zájem na věci a členem spolku je právě za účelem prosazování svých zájmů. Primárním důvodem komunálních voleb není společný postup při ochraně životního prostředí. I pokud někteří občané s postupem navrhovatelky nesouhlasí, nemohou z obce vystoupit. Stěžovatelky II a III rovněž namítají, že ačkoli Aarhuská úmluva nezakazuje signatářům rozšíření práva na přístup k soudu i nad rámec úmluvy, Česká republika takové rozšíření do svého právního řádu neprovedla. Rovněž upozorňují, že Aarhuská úmluva se týká ochrany životního prostředí, nikoli jiných zájmů, např. ochrany zemědělského půdního fondu.

[32] Stěžovatelky II a III opakovaně zdůrazňují, že napadená část změny územního plánu byla zrušena pouze z důvodu údajného porušení právních předpisů k ochraně zemědělského půdního fondu. Žádné z navrhovatelkou tvrzených práv nemá nicméně souvislost s ochranou zemědělského půdního fondu. Stěžovatelky II a III dále rozporují tvrzení navrhovatelky, že půdu je možné ze zemědělského půdního fondu vyjmout pouze pro čistě veřejně prospěšnou stavbu, a upozorňují, že vynětí ze zemědělského půdního fondu je možné i pro účely staveb rodinného bydlení či rekreace. I proto se vynětí ze zemědělského půdního fondu hradí. Důvodová zpráva považuje za relevantní veřejný zájem i hospodářský rozvoj konkrétní posuzované oblasti a ochranu obyvatel a majetku před povodněmi. Vhodnou lokalitu pro hospodářský rozvoj nelze hledat pouze na základě kvality zemědělského půdního fondu, primárním faktorem je napojení na vhodnou infrastrukturu. Lokalit typu „brownfield“ je velmi málo. Z hlediska povodňové ochrany je plánovaná zástavba lepší než stávající svažitá orná půda. Tvrzení ohledně neexistence povodní v dané lokalitě jsou neodborná a nepodložená. Dále namítají, že navrhovatelka ani osoba zúčastněná nařízení VI) nepředložily žádné skutečnosti, které by mohly vyvrátit závěry dotčených správních orgánů. Závěrem opakují, že nebyl aplikován princip proporcionality a zdrženlivosti.

IV. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud se kasačními stížnostmi zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelky jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti, neboť byly účastníky řízení, popř. osobami zúčastněnými na řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnosti byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelky jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeny advokátem.

[34] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasačních stížností a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[35] Nejvyšší správní soud neshledal žádné nedostatky zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Důvody, které krajský soud vedly ke zrušení napadené změny územního plánu, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové

pokračování

okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti návrhu, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[36] Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícím způsobem: nejprve se zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelky (IV. A.), a následně zkoumal, zda navrhovatelka mohla být skutečně dotčena na právech napadenou částí změny územního plánu (IV. B.). Pak posoudil otázku zákonnosti zaboru zemědělského půdního fondu (IV. C.).

IV.A. Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[37] Podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. „[n]ávrh 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“.

[38] Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Rozšířený senát dále dovodil, že „[v] případech územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném ... Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku“. Jak totiž upozornil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS, nejpalčivější otázkou pro vlastníky pozemků nebývají dnes již problémy lokální (statické) výstavby, ale spíše problémy „mobilní“, jako je hluk, spad, znečištění, které nejsou omezeny striktně lokálně. Za těchto okolností nemusí být největší hrozbou pro vlastníky pozemků otázka, jak si budou moci zastavět pozemek vlastní, ale spíše jak bude využit pozemek sousední.

[39] Podle doktríny mají obce možnost navrhopat zrušení územních plánů sousedních obcí, pokud by se jich dotýkaly a zasahovaly do jejich věcných práv. V tomto případě však jejich procesní legitimace nevyplyvá z zákona (tak jako je tomu v případě aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy kraje dle §101a odst. 2 s. ř. s.), ale musí být standardně tvrzeno, že daným opatřením obecné povahy dojde k zásahu do konkrétního vlastnického práva (ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky věcné legitimace*. Praha : Wolters Kluwer, 2016, 131 s., právní informační systém aspi).

[40] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekvantní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem*“ (rozsudky ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, či ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185).

[41] Navrhovatelka v návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu tvrdila dotčení práva na samosprávu a vlastnického práva k obecním nemovitostem. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je obec jakožto veřejnoprávní korporace nositelkou práva na samosprávu (viz např. nálezy ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, ze dne 22. 5. 2007, Pl. ÚS 30/06, či ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>), jakož i práva vlastnického. Ochrana vlastnického práva obce podmiňuje možnost faktického výkonu samosprávy (nálezy ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, ze dne 9. 7. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 5/03, ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06 či ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 2599/16). Ohledně práva na samosprávu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, publ. pod č. 2887/2013 Sb. NSS, výslovně dovořil, že právo na samosprávu a na výkon samostatné působnosti „*patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s.*“.

[42] Navrhovatelka ohledně dotčení svých práv konkrétně tvrdila, že napadená část změny územního plánu bude mít podstatný vliv „*na život obce a jejích občanů*“. Vady územního plánu jsou dle navrhovatelky v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na území a mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Uvedla, že je sousední obcí a že posuzovaná plocha Z12c, kde má vzniknout další komerční zóna, je na rozdíl od navrhovatelky od stěžovatelky I oddělena dálnicí, negativní vlivy se tedy projeví

pokračování

na území navrhovatelky. Napadená část změny územního plánu způsobí navýšení dopravy skrz území navrhovatelky, což povede v důsledku souvisejících imisí (zejména hluku) ke ztrátě pohody bydlení a omezení užívání nemovitostí ve vlastnictví obyvatel, jakož i navrhovatelky (konkrétně parcela č. st. X, jejíž součástí je stavba obecního úřadu č. p. X, parcela č. X, a pozemek parc. č. X, který je ostatní komunikací a který bezprostředně sousedí s posuzovanou plochou Z12c, všechny uvedené na LV č. X, k. ú. X).

[43] Navrhovatelka je obcí, jejíž území bezprostředně sousedí s posuzovanou plochou, přičemž vzdálenost mezi jejím centrem a místem, kde má na ploše 19 ha vzniknout velké obchodní centrum, je kolem jednoho kilometru (viz *a contrario* usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 – 237). Nejvyšší správní soud proto považuje tvrzení navrhovatelky o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekventní. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že navrhovatelce náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu.

[44] Nejvyšší správní soud se nicméně zcela neztotožňuje s argumentací navrhovatelky, aprobovanou krajským soudem, že obec je třeba považovat za dotčenou veřejnost ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a přiznat jí tak práva vyplývající z čl. 9 Aarhuské úmluvy.

[45] Předně nutné poznamenat, že Aarhuská úmluva se týká ochrany životního prostředí, pod které je obecně možné podřadit širokou škálu chráněných zájmů včetně cenné zemědělské půdy, jak dokládá nejen odborná literatura, která půdu označuje za základní složku životního prostředí (viz např. JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno : Masarykova univerzita, 2016, s. 19), ale rovněž např. vymezení poskytovaných informací o životním prostředí v čl. 2 odst. 3 písm. a) Aarhuské úmluvy nebo vymezení předmětu posuzování procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), jehož úprava slouží mimo jiné právě k provedení požadavků Aarhuské úmluvy ohledně účasti dotčené veřejnosti a přístupu k soudní ochraně [(viz čl. 3 písm. c) směrnice 2011/92/EU nebo § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)].

[46] Požadavky stanovené Aarhuskou úmluvou (dále též jen „Úmluva“) k zajištění účinné soudní ochrany se vztahují i na soudní přezkum územně plánovací dokumentace (viz např. již zmiňované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 - 71). Konkrétně se uplatní ustanovení čl. 9 odst. 3 Úmluvy, podle kterého Strany Úmluvy „zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“. Přestože Aarhuská úmluva výslovně nezmiňuje mezi uvedenými akty územně plánovací dokumentaci, z rozhodovací činnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy vyplývá, že pod tento pojem spadají rovněž územní plány (viz zejm. věci posuzované Výborem

pod zn. ACCC/C/2005/11, Belgie; a ACCC/C/2011/58, Bulharsko; blíže viz např. VOMÁČKA, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*, 2018, č. 6, s. 184).

[47] Ačkoliv není Aarhuská úmluva přímo aplikovatelná, vnitrostátní soudy mají povinnost vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci způsobem, aby byla zajištěna soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 78).

[48] České soudy se doposud nezabývaly otázkou, zda je možné obce považovat za dotčenou veřejnost či veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy (dle dikce čl. 9 odst. 3 za člena veřejnosti, *který splňuje kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu*). Jediným rozsudkem, který výslovně podřadil obce pod pojem dotčené veřejnosti, je přezkoumávaný rozsudek krajského soudu. Z činnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy je patrné, že Úmluva na obce nahlíží především jako na součást státu, což je ostatně typické pro prameny mezinárodního práva, a ponechává na uvážení jednotlivých států, zda a případně jaká práva spojená s územní samosprávou obcím přiznají.

[49] V tomto ohledu lze odkázat zejména na zápis ze 49. zasedání Výboru, které proběhlo ve dnech 30. 6. – 3. 7. 2015 k podnětu německé obce Altrip, který byl shledán nepřijatelným (věc ACCC/C/2015/125, Německo): *„Zatímco podle vnitrostátního práva Stran Úmluvy mohou obce uplatňovat své právo na samosprávu a jiná subjektivní práva, a to i před soudy, v kontextu Úmluvy a mezinárodního práva obecně, „orgán veřejné moci“ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) Úmluvy je považován za součást (emanaci) dotčené Strany. Podnět předložený Výboru stěžovatelem by tedy mohl vést k internímu sporu mezi orgány dotčené Strany, ovšem nespadá do působnosti Výboru. Výbor proto shledal, že stěžovatel není veřejností ve smyslu článku 15 Úmluvy...“* (bod 52, vlastní překlad, dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-49/ECE_MP.PP_C.1_2015_5.eng.pdf).

[50] Z citovaných závěrů vyplývá, že není možné jednoduše označovat veškeré v úvahu připadající dotčené osoby podle české právní úpravy za dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy, což platí i pro obce. Přestože rozhodnutí Výboru, která se týkají ostatních států, nejsou pro Českou republiku závazná, a citované závěry Výboru nepředstavují závazný výklad Aarhuské úmluvy, nelze jim ubírat na důležitosti. Zejména je možné je využít coby referenčního bodu při výkladu relevantních ustanovení, stejně jako je tomu v případě Příručky pro implementaci Aarhuské úmluvy, která shrnuje podstatná výkladová vodítka z praxe Výboru (viz např. rozsudky SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay a další*, C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, bod 28; a ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos*, C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221, bod 34).

[51] Z hlediska posuzované věci však není rozhodující, zda jsou obce veřejností ve smyslu Aarhuské úmluvy, neboť jejich dotčenost vyplývá již z práva vnitrostátního a ze specifické a nezastupitelné úlohy obcí při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel (viz závěry judikatury uvedené výše zejm. v bodě 41). V obecné rovině není sporu, že jim může svědčit aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu,

pokračování

ani není patrná žádná procesní překážka, která by bránila včasnému poskytnutí soudní ochrany. Tudiž není dán důvod, aby se soud pokoušel vyhovět požadavku na souladný výklad procesní úpravy, nebo dokonce aby se v dalším kroku zabýval možností přímé aplikace práva Evropské unie (zde zejména směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí), které obcím přiznává zvláštní postavení a uznává jejich možné bezprostřední dotčení v důsledku unijního aktu vyplývající z přiznané pravomoci na úseku ochrany životního prostředí (viz rozsudek Tribunálu ze dne 13. 12. 2018, *Ville de Paris v. Komise*, T-339/16, T-352/16 a T-391/16, ECLI:EU:T:2018:927, kasační opravný prostředek podán pod C-179/19 P, C-178/19 P, C-177/19 P, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014 - 30).

[52] Výše uvedené platí zvláště za situace, kdy rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, zdůraznil, že se má posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů z řad fyzických a právnických osob včetně obcí řídit v zásadě stejnými pravidly jako posuzování aktivní věcné legitimace ekologických spolků, má-li soudní ochrana sloužit k ochraně stejného veřejného zájmu, kterým je životní prostředí, takže „*obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci*“ (bod 45). Z tohoto pohledu se nemusí vždy jednat o dotčenou veřejnost v pojetí Aarhuské úmluvy, ale také o další subjekty, kterých se zásah či ohrožení životního prostředí nějakým způsobem dotýká anebo kterým český zákonodárce přiznává určitá specifická oprávnění z důvodu zajištění efektivní ochrany životního prostředí či jiných veřejných zájmů.

IV. B. Aktivní věcná legitimace

[53] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantně zdůrazňuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není žalobou ve veřejném zájmu (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). V rámci posouzení důvodnosti návrhu je třeba zvážit, zda navrhovatel byl skutečně zkrácen na svých hmotných právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53). Požadavek přímého dotčení na subjektivních hmotných právech je zásadní z toho důvodu, že aktivní legitimace je významným nástrojem subjektu, kterým může dojít ke zrušení opatření obecné povahy, jež zasahuje do práv a povinností zpravidla značného množství osob, nejenom navrhovatele samotného. Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu) proto nesvěřuje tento instrument každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale toliko tomu, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011 – 51). Uvedené potvrdil i Ústavní soud, který v již zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 uvedl, že dotčení na subjektivních právech navrhovatele je alfa a omegou řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[54] Jak vyplývá z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu, český právní řád přiznává jednotlivcům široký přístup k soudní ochraně proti opatření obecné povahy.

Aktivní procesní legitimaci má nejen osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, ale i osoba, která tvrdí, že její vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští. Typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území (exhalace, hluk, zápach apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89). V případě druhé kategorie osob dotčených územním plánem, faktory ovlivňujícími skutečné dotčení práv navrhovatele jsou zejména velikost posuzované plochy a plánovaný způsob jejího využití, jakož i vzdálenost od nemovitosti navrhovatele. Nicméně z pouhé skutečnosti, že mezi napadenou plochou a nemovitostí navrhovatele je jistá vzdálenost, nelze dovozovat nemožnost dotčení na právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85). V již zmiňovaném rozsudku č. j. 8 Ao 1/2010 – 89 Nejvyšší správní soud upozornil, že *„nelze v absolutních vzdálenostech vytyčit ‚maximální okruh‘ nemovitostí, resp. práv k nim, které by mohly být dotčeny v souvislosti se změnami v území zahrnutém do územního plánu (či jeho změny). Také v této souvislosti je nutno zvažovat každý individuální případ v jeho specifických podmínkách“*. Faktory, které mohou dané posouzení ovlivňovat, jsou např. velikost posuzované obce, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost) konkrétního území či zemědělský nebo průmyslový charakter území.

[55] Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) ve svém čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Toto lakonické, avšak velmi významné zakotvení garance územní samosprávy je v Ústavě dále rozvedeno v čl. 99 a násl. Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy *„[ú]zemní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu“*. Podle čl. 101 odst. 3 Ústavy *„[ú]zemní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“*. Podle § 101 odst. 4 Ústavy *„[s]tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“* Samospráva *„není pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje“* (srov. Filip, J.: Ústavní právo I. díl. Brno: Doplněk, 2003, s. 468).

[56] Na zákonné úrovni je právo obce na samosprávu a na výkon samostatné působnosti provedeno v ustanoveních obecního zřízení. Podle § 1 obecního zřízení *„obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“*. Podle § 2 odst. 1 obecního zřízení je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vystupuje v právních vztazích svým jménem a na vlastní odpovědnost. Podle odstavce 2 obec *„pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“*.

[57] Podle § 10 obecního zřízení *„[p]ovinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték,*

pokračování

stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleně") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, d) stanoví-li tak zvláštní zákon."

[58] Podle § 35 odst. 2 obecního zřízení „[d]o samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“. Podle § 84, 85 a 102 obecního zřízení pak spadá do samostatné působnosti obce mimo jiné rozhodování o rozvoji obce, schvalování rozpočtu a hospodaření s obecním majetkem.

[59] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, „Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. 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.“ V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Ústavní soud konstatoval, že „[v]edle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99 Ústavy) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností“. V nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, Ústavní soud dospěl k závěru, že obyvatelé obce „prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení“. Ve svém nálezu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, Ústavní soud vyslovil, že „[d]o sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce.“

[60] Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku dne 1. 9. 1999 (publ. pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb.). Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat (nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02). Dle čl. 3 odst. 1 Charty místní samosprávy „[m]ístní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných“. Dle čl. 4 „[z]ákladní pravomoci a odpovědnost místních společenství stanoví ústava nebo zákon. Toto ustanovení však nebrání, aby se v souladu se

zákonem místním společenstvím svěřovaly pravomoci a odpovědnost za konkrétními účely“ (odst. 1). „Místní společenství mají v rámci zákona plnou volnost uplatňovat svou iniciativu v jakékoli věci, která není vyňata z jejich působnosti ani svěřena jinému orgánu (odst. 2). „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti (odst. 3). „Pravomoci poskytnuté místním společenstvím jsou zpravidla plné a výlučné. Jiný orgán, ústřední či regionální, do nich může zasáhnout nebo je omezit jen stanoví-li tak zákon“ (odst. 4). „Tam, kde jsou pravomoci na ně přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám“ (odst. 5). „S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají (odst. 6).

[61] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, obec je přímo ze své povahy povolána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří ji tvoří. Nejvyšší soud v tomto smyslu pak ve vztahu k aktivní legitimaci obce dovolávat se ochrany svých občanů před hlukem či vibracemi uvedl, že *„obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ obč. zák.). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 obč. zák. může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel“* (rozsudek ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97, publ. pod č. 6/2001 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, obdobně též rozsudek ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2296/2006).

[62] Změna územního plánu, a zejména volba funkčního využití určitého území, může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Nalézá-li se posuzovaná plocha na samém okraji území pořizovatelky územního plánu, budou negativní vlivy této změny dopadat především na území sousední obce. Nejvyšší správní soud je v souladu s výše uvedenou judikaturou toho názoru, že obec je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce, dopravu či únosnou míru hluku a jiných imisí v obci.

[63] Na druhou stranu Ústavní soud konstantně judikuje, že mezi základní práva územní samosprávy patří též rozhodování o rozvoji spravovaného území. Vydání územně plánovací dokumentace je sice výkonem veřejné moci (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu, odůvodňující zdrženlivost soudů při posuzování nalezených nezákonností. Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmíněném usnesení č. j. 3 Ao 9/2011 - 219 zdůraznil právo obce na schvalování (a uskutečňování) programu rozvoje obce a na organizaci svého území.

pokračování

[64] Právo na územní samosprávu je obci garantováno především vůči státu. Limit ingerence státu do výkonu práva na samosprávu je explicitně vymezen především v čl. 101 odst. 4 Ústavy, jehož smyslem je zamezit potenciálním zásahům, především moci výkonné, do činnosti územně samosprávných celků bez zákonné opory, tedy bez určitého vyvažování ze strany moci zákonodárné (srov. M. Podhrázký In: Bahýřlová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1404). Jak zdůraznil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, „v mezích stanovených Ústavou a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídaná a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku k výkonu samosprávy poskytl.“

[65] Dotčení práva na samosprávu územním plánem sousední obce představuje zásah v rovině horizontální, tedy zcela jiné kvality než v případě přímého zásahu státu, např. nařízením určité povinnosti obci správním orgánem (viz např. již zmíněný náleze sp. zn. II. ÚS 2200/15) či prostřednictvím zákona (již zmiňovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 51/06). Při posuzování aktivní věcné legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu jiné obce je proto třeba vyvažovat ústavně zaručené právo na samosprávu pořizovatelky územního plánu proti ústavně zaručenému právu na samosprávu a ochranu vlastnictví sousední obce. V případě kolize dvou ústavně zaručených práv, představujících principy, a nikoli pravidla, je třeba dle ustálené judikatury Ústavního soudu postupovat v souladu s příkazem k optimalizaci, tj. postulátem minimalizace omezení základního práva a svobody, příp. veřejného dobra. Jeho obsahem je maxima, dle níž v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Příkaz k optimalizaci lze normativně odvodit z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), dle něhož základních práv a svobod musí být šetřeno při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, tudíž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, či ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06). Z uvedeného tedy vyplývá, že nikoli každá změna v územním plánu obce může vést k aktivní věcné legitimaci sousední obce. Pro dovození závěru o aktivní věcné legitimaci je třeba skutečné dotčení určitého konkrétního, a nikoli marginálního, aspektu práva na samosprávu.

[66] V posuzovaném případě se plocha Z12c nachází na hranici území navrhovatelky. Jak sama stěžovatelka I uvádí, a navrhovatelka tvrzení nijak nerozporuje, obecní úřad navrhovatelky, tedy centrum obce, se nachází ve vzdálenosti 1,198 km od posuzované plochy. Napadená část změny územního plánu mění pole o rozsahu 19 ha na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Ze správního řízení dále vyplývá, že posuzovaná plocha má být přeměněna na rozsáhlé obchodní centrum (areál MODRÁ Čestlice). Podle stanoviska SEA dojde realizací plánované komerční zóny ke zvýšení emisní i imisní zátěže z automobilové dopravy (str. 9), významné zdroje znečištění ovzduší představuje nejen dálnice D1, ale i parkoviště u jednotlivých obchodních center v komerční zóně (str. 14), dálnice D1, místní komunikace a velká parkoviště v komerční zóně rovněž představují zdroj akustického znečištění

(str. 15). Stanovisko SEA dále uvádí (podrobnost uvedených informací zpracovatel stanoviska SEA odůvodňuje rozpracovaností projektové přípravy), že „objem generované dopravy budoucí komerční zóny Čestlice- Jih jako celku byl stanoven na 9494 voz./den v jednom směru, přičemž na nově zastavitelnou plochu Z12c připadá cca 5190 voz./den ... Objem generované dopravy znamená nárůst intenzity dopravy na okolních komunikacích v důsledku komerčních aktivit zprovozněných v komerční zóně Čestlice – Jih“ (str. 40). Pro dopravní obslužnost komerční zóny Čestlice – Jih bude realizována místní komunikace III. třídy o délce 1,55 km propojující Exit 6 a Exit 8 dálnice D1 (str. 38), která se dle mapy na str. 39 stanoviska SEA nachází na samé hranici území navrhovatelky.

[67] Z uvedeného vyplývá, že napadenou částí změny územního plánu, tj. změnou funkčního využití 19 ha plochy na zastavitelné území, dojde k výrazné změně v poměrech na území navrhovatelky. Namísto pole bude její území sousedit s obrovským komerčním areálem. To povede k potřebě řešit dopravní situaci na území navrhovatelky, jakož i případná protihluková opatření či budoucí zvýšenou potřebu oprav veřejných zařízení obce. Plánované využití může rovněž ovlivnit kvalitu ovzduší v obci. Při poměrování dvou proti sobě stojících práv na samosprávu je rovněž třeba vzít v úvahu, že napadená změna územního plánu neřeší žádné významné místní potřeby stěžovatelky I. Ze správního spisu vyplývá, že změna územního plánu byla přijata na podnět developerů, na území stěžovatelky I je již přítomno několik obdobných komerčních areálů, napadená změna územního plánu tedy není plánovaná k uspokojení neodbytných potřeb obce či místního obyvatelstva. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelka je napadenou částí změny územního plánu skutečně zkrácena na svém právu na samosprávu, a to nikoli nevýznamnou měrou.

[68] Ohledně skutečného dotčení práva vlastnického Nejvyšší správní soud uvádí, že dotčení práv právnických osob musí odpovídat jejich povaze (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 3103/08). Ačkoli obec jako veřejnoprávní korporace je nositelkou vlastnického práva, při posuzování skutečného zkrácení jejího práva je třeba vzít v potaz, že podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí obce (usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2264/10). Obec tak může být zkrácena na svém vlastnickém právu např. uložením nepřiměřené povinnosti ze strany státu (již zmiňovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 51/06) či nezákonným odnětím práv k nemovitosti nabytých v dobré víře (již zmiňovaný nález sp. zn. II. ÚS 2599/16), nikoli však imisemi ovlivňujícími především život a pohodlí bydlení fyzických osob. Dotčení na svém vlastnickém právu k pozemkům sloužícím jako pozemní komunikace navrhovatelka ani netvrdila, ani nedoložila. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelka v posuzovaném případě nebyla skutečně zkrácena na svém právu vlastnickém.

[69] V souvislosti s posuzováním dotčení práv navrhovatele je rovněž třeba vzít v úvahu, zda posuzovaná část územního plánu není plochou nadmístního významu. Plochou nadmístního významu je podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona „plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí“. Podle § 43 odst. 1 věta poslední stavebního zákona „záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů

pokračování

přesahujících hranice obce nevyloučí“. Odůvodnění potřeby vymezení ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, případně alespoň udělení souhlasu krajského úřadu, pregnančně vystihl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, „[o]bec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí nebo by je významně ovlivnila. Sousední obce ostatně mohou do schvalování územního plánu obce zasahovat pouze ve velmi omezené míře a jejich výhrady proti návrhu územního plánu spadají do kategorie pouhých připomínek (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje nebo, pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády. (...) Při posuzování toho, zda určité plochy jsou významu nadmístního, se není možné spokojit s pouhým formálním odděleným pohledem na jednotlivé plochy tak, jak je pořizovatel územního plánu vymezil a označil. Plochou se rozumí dle § 2 odst. 1 písm. g) soubor pozemků vymezených s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejich využití. Pro potřeby posouzení nadmístního významu je třeba tyto lokality posoudit komplexně podle toho, zda tvoří jeden celek z hlediska materiálního, a to i přesto, že napadený územní plán je formálně rozčlenil na více ploch. Při tom je nutné zohlednit jak hledisko místní (tedy relativní souvislost a vzájemnou návaznost lokalit), tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení nadmístního významu určité takto vymezené plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto ovlivnění je skutečné a podstatné.“

[70] V posuzované věci Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (dostupné na <http://up.webmap.cz/stredocesky/zasady-uzemniho-rozvoje/>) o komerční zóně Čestlice - Jih nepojednávají, ani krajský úřad se ve svém stanovisku k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 7 stavebního zákona ze dne 26. 10. 2015, k plánovanému dokončení komerční zóny Čestlice – Jih nijak nevyjadřuje. S ohledem na velikost plánovaného komerčního areálu, a to jak absolutně, tak i vůči území a počtu obyvatel stěžovatelky I, a na jeho umístění přímo u dálnice D1, by posuzovaná plocha skutečně mohla mít nadmístní vliv a dopad. Daná otázka však nebyla součástí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a tedy ani posouzení krajského soudu, Nejvyšší správní soud se jí proto nemůže blíže zabývat (§104 odst. 4 s. ř. s.).

[71] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v případě velkých záměrů na samé hranici území obce pořizovatelky může dojít k dotčení práva na samosprávu sousední obce, toto dotčení musí nicméně být významné a jasně konkretizované. Případné zrušení územního plánu představuje značný zásah do práva na samosprávu obce pořizovatelky, práva na samosprávu obou obcí je proto třeba vzájemně poměřovat. Aktivní věcná legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu sousední obce (obec pořizovatelka) tedy možná je, jedná se však o případy spíše výjimečné, kdy dopady plánovaného záměru překročí hranice jedné obce, daný záměr však nebude upraven v zásadách územního rozvoje.

IV. C. Zábor zemědělského půdního fondu

[72] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z algoritmu vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání,

zda za první, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013 - 138), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nicméně nadále inspirativní. Tato posloupnost představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

[73] V posuzovaném případě nebylo sporu ohledně prvních dvou kroků, zastupitelstvo stěžovatelky I bylo nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu a nepřekročilo při tom meze zákonem vymezené působnosti, krajský soud se jimi tedy nezabýval (a ani zabývat nemohl). Námitky, jež navrhovatelka uplatnila ve vztahu k záboru zemědělského půdního fondu, se týkají třetího a čtvrtého kroku algoritmu. Jelikož se u těchto námitek otázky porušení práva procesního a hmotného značně prolínají, nelze krajskému soudu vytýkat, že důsledně nerozlišoval mezi třetím a čtvrtým krokem (Nejvyšší správní soud tak v řadě svých rozhodnutí rovněž postupoval, viz např. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185).

[74] S ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelka nebyla během projednávání změny územního plánu pasivní. Již v podnětu k návrhu změny územního plánu dle § 47 odst. 2 stavebního zákona dne 31. 12. 2013 uvedla, že s převedením plochy R3 z územní rezervy na zastavitelnou plochu Z12c nesouhlasí, neboť realizace rozsáhlé komerční plochy se výrazně dotkne života v obci mimo jiné svým dopadem na krajinu a upozornila, že dojde k úbytku kvalitní zemědělské půdy. V připomínkách k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona ze dne 6. 11. 2014 navrhovatelka zopakovala, že dojde k záboru kvalitní půdy a že není splněna podmínka převažujícího veřejného zájmu. V námitkách dle § 50 odst. 3 stavebního zákona ze dne 20. 1. 2016, uplatněných po veřejném projednání návrhu změny územního plánu, navrhovatelka znovu vyslovila nesouhlas s převedením předmětné plochy na zastavitelné území mimo jiné z důvodu negativního vlivu na krajinu včetně kvalitní zemědělské půdy. Uvedla, že návrh změny územního plánu nesprávně uvádí, že se částečně jedná o půdu III. stupně ochrany a dokládá, že jde o půdu II. stupně ochrany. A znovu zdůraznila, že nejsou splněny podmínky pro to, aby mohlo dojít k odejmutí půdy nacházející se v I. a II. třídě ochrany.

[75] Rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, vydaném v této věci, rozptýlil pochybnosti předestřené mu druhým senátem ohledně

pokračování

otázky, zda navrhovatelka může namítat nezákonnost napadené části změny územního plánu pro nedostatky vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Konstatoval, že aktivní věcná legitimace navrhovatele musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy. Dotčení právní sféry navrhovatele musí být vykládáno stejně jako v souvislosti s jeho procesní legitimací. Předpokladem úspěchu navrhovatele (důvodnosti jeho návrhu) je tedy skutkový a právní závěr soudu o pravdivosti tvrzení, že existuje vztah mezi úpravou obsaženou v napadené části změny územního plánu a jeho právní sférou, a zároveň o pravdivosti tvrzení o nezákonnosti napadené regulace posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (srov. jeho odst. [36]).

[76] Rozšířený senát ovšem zdůraznil, že každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy nemusí nutně vést k jeho zrušení. Zcela jasně rovněž vyslovil, že je-li subjekt procesně legitimován (tj. podle názoru soudu právní úprava obsažená v napadené části územního plánu skutečně negativně zasahuje do jeho právní sféry), může se úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (nemíjí-li se daný veřejný zájem zcela s navrhovatelovou právní sférou, což není tento případ), viz zejm. odst. [42] zmíněného usnesení.

[77] Zbývá tedy posoudit, zda souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo opravdu vydáno v rozporu se zákonem, neboť od navrhovatelky by nebylo možné „*spravedlivě požadovat, aby snášela negativní imise spojené s výstavbou a provozem komerční zóny umístěné na jejích hranicích, které negativně ovlivňují její nemovitý majetek i majetek a životní prostředí jejích občanů. Jakkoli totiž navrhovatelka zřejmě sama zemědělsky nehopodará a ukončení zemědělského využití sporných ploch samo o sobě její právní sféru negativně neovlivňuje, nelze odhlížet od účelu, pro nějž jsou posuzované plochy vymezovány a jehož realizace vyžaduje odnětí příslušných pozemků ze zemědělského půdního fondu. Oddělovat odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu od realizace záměru velkoplošného nákupního centra nelze mj. i proto, že i zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 4 a 5 sám předpokládá zohlednění nezemědělského účelu, k němuž má být zemědělská půda využita a jeho případné veřejné prospěšnosti. Je rovněž zřejmé, že změna určení pozemků ze zemědělského na nezemědělské (velkoplošná komerční zóna) může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území.*“ (odst. [42] citovaného usnesení rozšířeného senátu).

[78] Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na shora citované závěry rozšířeného senátu, které jsou pro něj závazné, přezkoumal z pohledu kasační argumentace zákonnost závěru krajského soudu o tom, že vynětí předmětné plochy ze zemědělského půdního fondu bylo nezákonné.

[79] Podle § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu „[z]emědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.“ Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu „[p]ro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě 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.“ Podle třetího odstavce citovaného ustanovení „[z]emědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.“

[80] Podle § 5 odst. 1 téhož zákona „[a]by ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděná 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“. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení „[o]rgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.“

[81] Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je vymezen v § 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a je patrný i z § 4 odst. 1 téhož zákona, podle nějž je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu. Zákonodárce zde vychází ze základní skutečnosti, která determinuje vysokou ochranu zemědělského půdního fondu, tj. že zemědělské půdy i půdy dočasně neobdělávané je omezené množství, a je na ní přitom závislá rostlinná i živočišná výroba. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy (k tomu viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 - 74).

[82] Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případě, že „jiný veřejný zájem výrazně převažuje“ nad ochranou zemědělského půdního fondu. Při výkladu tohoto neurčitěho pojmu lze vycházet z judikatury k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který, byť chrání odlišnou složku životního prostředí, v § 43 odst. 1 a § 56 odst. 1 obsahuje obdobnou normativní konstrukci s jediným rozdílem, že v případě § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se musí jednat o „výrazně“ převažující jiný veřejný zájem, což znamená ještě intenzivnější ochranu půdy oproti složkám životního prostředí chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny

pokračování

(srov. rozsudek ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 – 88). Předně je třeba poznamenat, že veřejný zájem je třeba odlišit od zájmu soukromého či kolektivního (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, publ. pod č. 2879/2013 Sb. NSS). Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že „*veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování*“ (nález ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Správní orgán nemůže pouze konstatovat existenci jiného veřejného zájmu, musí být prokázáno a zdůvodněno, v čem tento veřejný zájem převažuje nad ochranou životního prostředí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36). Úvahy ohledně vážení konkurujících veřejných zájmů tak nemohou být nahrazeny pouhým přehledem veřejných zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 – 251). Součástí posouzení existence převažujícího veřejného zájmu je i zvážení jiného uspokojivého řešení. Při vážení kolize veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu a jiného veřejného zájmu je třeba hledat „*optimální řešení*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323). Výrazná převaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak (již zmiňované rozsudky č. j. 6 As 65/2012 - 161 a č. j. 8 As 5/2008 - 93).

[83] Podle Ústavního soudu žádná činnost nemůže typově, bez konkrétního posouzení, být vždy označena za činnost ve veřejném zájmu (srov. nález ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Mezi zájmy, které se dostávají do střetu s ochranou životního prostředí, je však možné vyčlenit kategorii záměrů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům převažujícího veřejného zájmu. Takovými záměry jsou například výstavba dopravní infrastruktury, především té dálniční (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323), výroba energie z obnovitelných zdrojů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46) či činnosti spojené s realizací protipovodňových opatření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93, publ. pod č. 8/2009 Sb. NSS). U výstavby budov pro bydlení je přínos z hlediska veřejného zájmu méně jednoznačný (k tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161). Konečně činnosti jako provádění terénních úprav za účelem lepšího zpřístupnění soukromé nemovitosti kritérium převažujícího veřejného zájmu nenaplnují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36).

[84] K ochraně zemědělského půdního fondu jsou zákonem povolány dotčené orgány státní správy, které k tomu mají potřebnou odbornost a které uplatňují svá stanoviska k územně plánovací dokumentaci ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Zákonost a správnost stanovisek dotčeného orgánu přezkoumává soud v rámci posuzování toho, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, neboť jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán. Jsou tedy soudem zkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, část V. 2. písm. d)]. Jestliže orgán ochrany zemědělského

půdního fondu při posuzování územně plánovací dokumentace v rozporu s principy vyplývajícími z § 1 odst. 1 a § 4 odst. 1 citovaného zákona v ochraně zemědělského půdního fondu selže, jedná se o zásadní porušení norem, které má podstatný vliv na obsah opatření obecné povahy (již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 Ao 2/2010 – 185).

[85] Stanovisko dotčeného orgánu státní správy musí být odůvodněno, mimo jiné proto, aby ho správní soud vůbec mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy (viz § 154 ve spojení s přiměřeným použitím § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130). Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je při svém rozhodování vázán Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. (dále jen „metodický pokyn“), neboť se jedná o vnitřní předpis, kterým Ministerstvo životního prostředí v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy podrobněji upravilo postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě pořizování nové územně plánovací dokumentace, a bylo by v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazu libovůle, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlil (čl. 1 Listiny, čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS).

[86] Podle čl. II odst. 1 metodického pokynu „v případě, že orgán ochrany ZPF uděluje souhlas k návrhu územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacích podkladů (dále jen „dokumentace“), která zahrnuje větší plochu odnímané půdy, než ke které má působnost při udělování souhlasu podle § 9 zákona (§ 14, § 15, § 17 zákona), projedná tento návrh s orgánem ochrany ZPF příslušným k vydání souhlasu s odnětím půdy.“ Třetí odstavec tohoto článku pak uvádí, že „orgán ochrany ZPF při posuzování předložené dokumentace hodnotí zejména: a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném území obce; b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce; c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk; d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci; e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce; f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území; g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní; h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.); i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám; j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení; k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami (dále jen BPEJ) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy.“

pokračování

[87] Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že dle § 4 odst. 4 stavebního zákona „[d]otčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.“ Z uvedeného, jakož i ze základních zásad činnosti správních orgánů vyplývá princip kontinuity závazných stanovisek a s tím související povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li správní orgán zcela své předchozí stanovisko (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 – 32).

[88] V posuzované věci je předně třeba zdůraznit, že zábor zemědělského půdního fondu se týká 19 ha zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany. Podle přílohy metodického pokynu „[d]o I. třídy zemědělské půdy jsou zařazeny bonitně nejcenější půdy v jednotlivých klimatických regionech, převážně v plochách rovinných nebo jen mírně sklonitých, které 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. Do II. třídy ochrany jsou situovány zemědělské půdy, které mají v rámci jednotlivých klimatických regionů nadprůměrnou produkční schopnost. Ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu jde o půdy vysoce chráněné, jen podmíněně odnímatelné a s ohledem na územní plánování také jen podmíněně zastavitelné.“

[89] Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 137233/2014/KUSK, souhlas se zábořem zemědělského půdního fondu neudělil. V odůvodnění uvedl, že „[j]de o návrh devastující zemědělskou půdu ve značném rozsahu. Vzhledem k vysoké zastavěnosti v blízkém okolí této lokality nebyl nalezen důvod pro kladné posouzení požadovaného funkčního využití (OK – obč. vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá).“ Na základě zákonem nijak nepodložené žádosti stěžovatelky I o „přehodnocení“ nesouhlasného stanoviska krajský úřad v přípise ze dne 9. 2. 2015, č. j. 168554/2014/KUSK, opět zopakoval, že „[z] pohledu ochrany zemědělského půdního fondu se jedná o záměr trvale devastující zemědělskou půdu ve značném rozsahu.“ Uvedl, že „nadále trvá názor orgánu ochrany ZMP, že nebyl nalezen důvod pro kladné posouzení požadovaného funkčního využití (OK - obč. vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá).“ A sdělil, že „plochy zařazené do územní rezervy nemusí být automaticky zařazeny do návrhu územního plánu obce“. Dne 14. 7. 2015 byla krajskému úřadu doručena nová žádost o změnu nesouhlasného stanoviska, na kterou krajský úřad dne 17. 8. 2015 reagoval vydáním „změny stanoviska“ (č. j. 096366/2015/KUSK). Souhlas s nezemědělským využitím posuzované lokality krajský úřad odůvodnil tak, že „[v] žádosti o změnu stanoviska je oproti původní žádosti nově obsaženo vyčíslení nákladů, které byly vynaloženy pro vybudování nezbytné dopravní infrastruktury. Dále je nově uvedena potřeba řešit odtokové poměry komerční zóny Čestlice-Jih, v návaznosti na riziko lokálních povodní“. Dne 16. 3. 2016 stěžovatelka I adresovala krajskému úřadu žádost o potvrzení souhlasného stanoviska, neboť na základě námitek a připomínek k návrhu změny územního plánu ve fázi veřejného projednání bylo zjištěno, že část půdy byla chybně kategorizována jako půda III. třídy ochrany, přičemž je třeba ji zařadit do II. třídy ochrany. Krajský úřad nejprve dne

7. 6. 2016 vydal sdělení, č. j. 043262/2016KUSK, že „*v současnosti nelze setrvat na souhlasném stanovisku se zařazením územní rezervy R3 do zastavitelné plochy Z12c na občanské vybavení, komerční zařízení plošně rozsáhlá*“. Ve stanovisku vydaném dne 29. 8. 2016, č. j. 128378/2016/KUSK, krajský úřad nicméně souhlasné stanovisko potvrdil. Uvedl, že se jedná o půdu velmi kvalitní s nadprůměrnou produkční schopností, vysoce chráněnou a s ohledem na územní plánování podmíněně zastavitelnou. Nezmínil však již, že kromě půdy II. třídy ochrany se na posuzované ploše nachází rovněž půda I. třídy ochrany. Souhlas se zábořem zemědělského půdního fondu krajský úřad odůvodnil velmi obecně tím, že posoudil všechny okolnosti umístění plochy, její přínos pro stěžovatelku I a obec Průhonice a to, že by měla být co nejméně narušena organizace půdního fondu a původní krajiny. Dále uvedl, že ostatní plochy jsou pro tento účel vyčerpány, rozšíření stávající komerční zóny nevyžaduje vybudování další dopravní infrastruktury a zástavbou plochy dojde k logickému uzavření komerční zóny Čestlice – Jih. Pozitivně lze dle krajského úřadu hodnotit dosažení veřejných zájmů, zejména komplexního řešení hydrologických a odtokových poměrů v území a prodloužení protihlukového valu. Krajský úřad rovněž poznamenal, že zemědělské obhospodařování je v místě problematické a negativně ovlivněné přilehlou zástavbou a přilehlými komunikacemi, a přihlédl k jedinečnosti plochy v bezprostřední blízkosti dálnice D1.

[90] Nejvyšší správní soud považuje postup krajského úřadu jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu za nezákonný. Odůvodnění souhlasu se zábořem 19 ha nejkvalitnější půdy obsahující pouze výše uvedené obecné a nic neříkající floskule je zcela nedostatečné. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že v posuzované věci nebyl řádně identifikován jiný výrazně převažující veřejný zájem. Výstavba rozsáhlého komerčního centra v oblasti, kde se již řada takových staveb vyskytuje, nepředstavuje veřejný zájem. Krajskému soudu je rovněž třeba přisvědčit, že odůvodnění výstavbou protipovodňových zařízení je zcela zavádějící. Jak bylo uvedeno výše, stanovisko SEA naopak uvádí, že zastavěním posuzované plochy se odtokové a retenční poměry zhorší. Dovožovat veřejný zájem z výstavby retenčních nádrží či protihlukového valu, které jsou (podle podkladů obsažených ve spisu) nezbytné právě z důvodu plánovaného využití plochy, je pak zcela absurdní, hraničící se zjevnou svévolí dotčeného správního orgánu, jakož i pořizovatele změny územního plánu. Nejvyšší správní soud dále dodává, že krajský úřad se vůbec nevypořádal s tím, z jakého důvodu zcela změnil svůj názor na ochranu veřejného zájmu v posuzované věci. Odůvodnění prokázáním vynaložených nákladů na dopravní infrastrukturu je zcela nedostačující. Ochrana investic, které se nezakládají na žádném legitimním očekávání, byly-li vydány v době před přijetím změny územního plánu, nemůže být důvodem pro zábor 19 ha nejkvalitnější půdy. Krajský úřad se dále vůbec nevypořádal s tím, proč je nezbytný zrovna zábor půdy s nadprůměrně vysokým produkčním potenciálem a v tak významném rozsahu. V rámci projednání změny územního plánu rovněž nebyla navržena jiná alternativní řešení.

[91] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stanovisko krajského úřadu jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je nezákonné z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Takto významné selhání orgánu státní správy zatížilo nezákonností celý proces přijetí změny územního plánu, krajský soud tedy zcela správně napadenou část změny územního plánu zrušil.

pokračování

[92] Nejvyšší správní soud podotýká, že se seznámil i s obsáhlým vyjádřením stěžovatelky I doručeným mu po rozhodnutí rozšířeného senátu, nicméně to nepřineslo z hlediska předmětu přezkumu žádné další relevantní argumenty. Jeho obsahem bylo spíše ozřejmení kontextu, v jakém se odehrávalo přijetí změny územního plánu, a jeho zasazení do časových a ekonomických souvislostí. Ani sebepodrobnější úvahy o smysluplnosti celého konceptu a souladu zájmů investora s tím, co stěžovatelka I prosazuje jako veřejný zájem na rozvoji území v souladu s cíli územního plánování, ovšem nemohou nahradit chybějící či nedostatečné posouzení zákonných předpokladů pro vynětí půdy z chráněného režimu, které se stalo důvodem pro zrušení části změny územního plánu krajským soudem. Je třeba připomenout, že soud není tím, kdo by měl v této situaci vážit, které ze zájmů, jež se v území střetávají, upřednostnit (srov. výše zejm. odst. [82] a [84]); veřejný zájem má být zjišťován a zohledněn v průběhu řádných správních procedur předcházejících vydání opatření obecné povahy. Vliv na úvahu, zda krajský soud správně identifikoval namítané vady jako nezákonnost představující důvod ke zrušení opatření obecné povahy, proto nemohla mít tvrzení stěžovatelky I, že navrhovatelka původně se vznikem obchodní zóny souhlasila, že investice počítaly s celkem, ač realizace byla etapizována, a tak i již vzniklá infrastruktura je dimenzována na předpokládaný celek (včetně nyní zrušené části), že není pravdou, že retenční nádrž řeší jen vlastní problém související s výstavbou apod. Ani důkazy na podporu tvrzení stěžovatelky I o opodstatněnosti plánovaného využití území a jeho očekávaném přínosu pro stěžovatelku I (studie, znalecké posudky, rozpočet atd.), proto soud neprovedl.

[93] K námitce stěžovatelek ohledně zásady minimalizace zásahů do územního plánu Nejvyšší správní soud uvádí, že se ve své judikatuře již několikrát zabýval postavením soudu při přezkumu územních plánů. Nejvyšší správní soud si uvědomuje dopad svého rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost. Tyto důsledky, které mohou mít pozitivní i negativní charakter, však nemohou převážet ústavní princip vázanosti soudů zákonem. Pokud jsou naplněny zákonné podmínky pro zrušení opatření obecné povahy, nemůže soud jen z důvodu možných nepříznivých dopadů takového rozsudku postupovat v rozporu se zákonem a rozhodnout opačně (již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 Ao 2/2010 – 185). Zásadu minimalizace zásahů do územního plánování ze strany soudů vyjádřil Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, když uvedl, že vzhledem ke komplexnosti pořizování územně plánovací dokumentace (a to z hlediska odborného, tak i vzhledem k nutnosti vážit protichůdné zájmy v území) soudům nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soudy jsou však povinny dbát toho, aby územní plán přijal kompetentní orgán, postupoval přitom zákonem předepsaným způsobem a aby výsledná změna byla v souladu se zákonem. To se však v nyní posuzované věci nestalo, neboť během procesu pořizování změny územního plánu došlo k zásadnímu selhání orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, a tím i k porušení kogentních norem na ochranu životního prostředí.

[94] Zásada zdrženlivosti soudu se uplatní především ve vztahu k přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy, tedy v pátém kroku výše uvedeného algoritmu. Zatímco první čtyři kritéria zmíněného algoritmu se zabývají zákonností opatření obecné povahy (resp. procesu jeho přijetí), poslední kritérium se zabývá „správností“ přijatého řešení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014, č. j. 2 As 46/2014 – 79). Proporcionalitu přijatého řešení s ohledem na zásah do práv

dotčených osob soud zkoumá pouze v případě, že přijaté opatření obecné povahy a proces jeho přijetí jsou v souladu se zákonem. V nyní posuzované věci krajský soud zrušil napadenou část změny územního plánu pro její nezákonnost, proporcionalitou přijatého řešení se tak vůbec nezabýval.

[95] K námitce navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení VI), že zastupitelé stěžovatelky I byli při schvalování napadené změny územního plánu ve střetu zájmů, Nejvyšší správní soud uvádí, že vzhledem ke zrušení napadené části změny územního plánu se jí blíže nezabýval. Pro úplnost nicméně uvádí, že případné porušení povinností podle § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, nemůže vést ke zrušení opatření obecné povahy. Porušení této povinnosti je sankcionováno jako přestupek s možností uložení pokuty do výše 50 000 Kč [§ 23 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24 zákona o střetu zájmů]. Zákon o střetu zájmů však nijak nesankcionuje samo hlasování zastupitele, resp. přijatý akt, tj. ze zákona neplyne, že by střet zájmů měl vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost přijatého aktu (viz blíže již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 Ao 2/2010 – 185).

V. Závěr a náklady řízení

[96] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, proto je dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[97] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky neměly ve věci úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech. Navrhovatelka naopak měla ve věci plný úspěch, proto jí přísluší náhrada nákladů řízení za pět úkonů právní služby spočívajících ve dvou vyjádřeních ke kasačním stížnostem, vyjádření k postoupení věci k rozhodnutí rozšířeným senátem, replice k vyjádření stěžovatelek II a III a vyjádření k duplice stěžovatelky I, jakožto písemných podáních ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], ve výši 3100 Kč za každý. Náhrada hotových výdajů za jeden úkon činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce navrhovatelky nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty, jde o částku konečnou. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 17000 Kč jsou stěžovatelky povinny zaplatit rovným dílem (§ 140 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů) navrhovatelce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

[98] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

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

pokračování

V Brně dne 30. ledna 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu