



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Městys Libice nad Doubravou**, se sídlem Zámecká 47, Libice nad Doubravou, zastoupen Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovaným: 1) **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, 2) **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení I) J. O., II) P. J., III) M. O., 2, IV) P. J., všechny osoby zúčastněné na řízení zastoupeny JUDr. Janem Turinou, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2020, č. j. 6 A 50/2019 - 79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se podanou žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu domáhal určení, že uzavření dohody ze dne 18. 1. 2019, č. j. 48123/2018-81-3, mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí (dále též „dohoda“), o řešení rozporu vzniklého při pořizování Územního plánu Libice nad Doubravou mezi pořizovatelem (Úřadem městyse Libice nad Doubravou) a Agenturou ochrany přírody a krajiny – regionální pracoviště Východní Čechy – oddělení Správa chráněné krajinné oblasti Železné hory (dále též „agentura“) jako dotčeným orgánem, bylo nezákonným

zásahem. Současně se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovaným, aby dohodu zrušili do 30 dnů od právní moci rozsudku a dále aby soud nařídil žalovaným zákaz pokračovat v porušování práva žalobce uplatňováním v dohodě vymezených požadavků [vymezení a redukce ploch ZC4, ZC5, ZC6, ZL12 a ZL20, vymezení koridoru DK2 a výšková regulace v plochách bydlení v městských a příměstských v rodinných domech (B)].

[2] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud“), žalobu zamítl. Shledal, že dohodu nelze považovat za nezákonný zásah do práva žalobce na samosprávu, neboť v daném případě bylo uzavření dohody nezbytné pro ochranu přírody a krajiny jakožto zákonem chráněného zájmu. K jednotlivým námitkám uvedl, že dokument Vyhodnocení vlivů územního plánu Libice nad Doubravou na životní prostředí (dále též „dokumentace SEA“) nemůže nahradit právní názor dotčeného správního orgánu (agentury). Městský soud proto odmítl žalobcovu argumentaci touto dokumentací. Následně se městský soud vyjádřil k jednotlivým sporným plochám vymezeným v dohodě. K ploše ZC4, na niž se žalobce snažil prosadit stavbu rozhledny, městský soud uvedl, že žalovaní nepochybili nezohledněním konzultačního vyjádření agentury ze dne 10. 12. 2002, neboť toto vyjádření nemělo povahu právně závazného souhlasu. Z dohody je dle soudu patrné, že zvolené řešení směřuje k nezbytné ochraně krajiny v místě, tedy reliéfu, celistvosti horizontu a charakteru krajiny. Žalobcem prosazované řešení bylo v rozporu se Zásadami územního rozvoje Kraje Vysočina (ZÚR Vysočina). Městský soud považoval v dohodě obsaženou argumentaci ohledně nepřiměřenosti žalobcem navrhované výšky rozhledny za logickou a řádně odůvodněnou. Žalobcem prezentovaný zájem na pokrytí území signálem pro vysokorychlostní internet dle městského soudu není dostatečně významný, aby převážil nad zájmem ochrany krajinného charakteru a odůvodnil stavbu rozhledny. Ani v redukci ploch ZC5 a ZC6 městský soud neshledal nepřiměřený zásah do práva žalobce na samosprávu. Konstatoval, že redukce těchto ploch je nezbytná pro zachování charakteru území (rozptýlené sídelní útvary). Vymezením ploch v rozsahu požadovaném žalobcem by došlo k zásahu do stávajícího cenného charakteru krajiny, k jehož ochraně byla na daném území vyhlášena chráněná krajinná oblast (dále též „CHKO“). Též plocha ZL12 byla dle městského soudu v dohodě vymezena v souladu se zákonem, neboť respektuje jak zájem na rozvoji obce, tak zájem na ochraně přírody a krajiny. Při vymezení plochy ZL20 a koridoru DK2 nebyla porušena zásada proporcionality zvolených řešení, neboť ta byla nezbytná s ohledem na ochranu II. zóny CHKO, v níž není možné provádět zásadní terénní úpravy ani provozovat určité činnosti. Ke stanovení výškové hranice zástavby městský soud konstatoval, že dohoda převzala řešení navrhované žalobcem v územní dokumentaci a dodal, že žalobce v žalobě konkrétně neuvedl, z jakého důvodu shledává ve vymezení výškové regulace v plochách ZL1, ZL4 a ZL5 dle dohody zásah do svých práv. Z uvedených důvodů soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného zamítl. Plné znění rozsudku městského soudu je přístupné na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rekapitulovanému rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

pokračování

[4] Stěžovatel předně namítl, že uzavřením dohody bylo porušeno jeho právo na samosprávu vyplývající z čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Za nesprávný označil stěžovatel názor městského soudu, že v rozporu se zásadou proporcionality je pouze takový zásah, který dosáhne určité intenzity nebo není logicky odůvodněn. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že v nyní posuzovaném případě nebyl požadavek nezbytnosti ochrany zákona naplněn. Nadto městský soud ve svém rozsudku nevyjádřil výsledek poměřování práva stěžovatele na samosprávu a nezbytnost zásahu do tohoto práva, pročez je jeho rozsudek dle stěžovatele nepřezkoumatelný.

[5] V další námitce stěžovatel vyjádřil nesouhlas s postupem městského soudu, který odmítl přihlídnout k dokumentaci SEA. Městský soud odůvodnil, že relevantním je až konečné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny (dále též „orgán OPK“, v tomto případě jím byla Agentura ochrany přírody a krajiny – regionální pracoviště Východní Čechy – oddělení Správa chráněné krajinné oblasti Železné hory). Dle stěžovatele by však takový výklad činil celý proces SEA zbytečným. Stěžovatel doplnil, že dokumentace SEA je pro stanovisko orgánu OPK klíčová, neboť stanovisko z něho musí vycházet. V případě, že orgán OPK dospěje k jiným závěrům než dokumentace SEA, musí tyto své jiné závěry odůvodnit. To se v nyní posuzovaném případě nestalo, a dokumentace SEA nebyla následně zohledněna ani při uzavírání dohody žalovanými. Jelikož se městský soud obsahem dokumentace SEA v napadeném rozsudku prakticky nezabýval, je tento rozsudek dle stěžovatele i nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatel následně uvedl své výtky k vypořádání jednotlivých žalobních bodů městským soudem v napadeném rozsudku. Ve vztahu k ploše ZC4, na které chtěl stěžovatel prosadit stavbu rozhledny (na vrcholu Spálava), namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, neboť se ve svém odůvodnění dostatečně nevypořádal s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu ze strany žalovaných. Žalovaní dle názoru stěžovatele nezohlednili konzultační vyjádření agentury z roku 2002, které obsahovalo souhlas se stavbou rozhledny na předmětné ploše. Rozsudek městského soudu pak stěžovatel shledal nepřezkoumatelným rovněž proto, že dle jeho názoru neobsahuje posouzení toho, proč je navrhovaná výška rozhledny 30 m považována za nepřiměřenou, a proto, že se nevypořádává se skutečností, že se v CHKO Železné hory již nachází celá řada vysílačů a rozhleden. Stěžovatel v souvislosti s plochou ZC4 dále namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatečné vypořádání žalobní námitky, v níž stěžovatel namítal nekonkrétní konstatování žalovaných o rozporu plochy ZC4 s čl. 119 písm. c) a čl. 120 ZÚR Vysočina. Stěžovatel je přesvědčen, že ZÚR Vysočina nejsou v rozporu s návrhem územního plánu stěžovatele. Stěžovatel pokládá za nepřezkoumatelný i závěr soudu o tom, že zájem na pokrytí území stěžovatele vysokorychlostním internetem (z vysílače na navrhované rozhledně na ploše ZC4) nepřevažuje nad zájmem ochrany krajinného rázu. Městský soud se nevypořádal ani s žalobní námitkou, podle které je obsah dohody v části týkající se plochy ZC4 v rozporu se zásadou proporcionality a s požadavkem, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný i v této části.

[7] Stěžovatel dále uvedl námitky k vymezení ploch ZC5 a ZC6, které byly dohodou redukovány, aby nedošlo ke srůstání oddělených sídelních útvarů. Dle stěžovatele však

v daném území nelze o rozprostřené zástavbě v podobě malých sídelních útvarů hovořit. Z rozsudku neplynou důvody, které by ospravedlňovaly v dohodě uvedenou redukci ploch ZC5 a ZC6. Tuto část rozsudku proto stěžovatel považuje za nezákonnou a nepřezkoumatelnou.

[8] Stěžovatel dále brojil proti vymezení plochy ZL12. Namítl, že z odůvodnění rozsudku není zřejmé, proč městský soud považuje redukci plochy ZL12 dle dohody za nezbytnou k ochraně zákona, a z jakého důvodu shledává toto řešení proporcionálním. Stěžovatel proto rozsudek i v této části považuje za nepřezkoumatelný.

[9] V dalším bodě stěžovatel vytýkal městskému soudu, že se nevypořádal s žalobní námitkou, že žalovaní vymezením plochy ZL20 porušili zásadu proportionality, neboť zcela upřednostnili veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny před právem stěžovatele na územní rozvoj dané lokality, aniž by z dohody bylo zřejmé, zda byla zvažována i jiná řešení. Stěžovatel proto rozsudek městského soudu i v této části považuje za nepřezkoumatelný.

[10] Za nepřezkoumatelné považuje stěžovatel i vypořádání žalobní námitky, že žalovaní v dohodě vymezili koridor DK2 v rozporu se zásadou proportionality. Stěžovatel zdůraznil, že rozšíření stávající cesty je nezbytné pro plnohodnotné dopravní propojení obcí Libice nad Doubravou a Bezděkov, neboť šířka stávající cesty není dostačující. Rovněž závěr soudu, že stěžovatel neuvedl, z čeho dovozuje, že koridor DK2 nezasahuje do II. zóny ochrany, považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný, neboť stěžovatel v žalobě výslovně uvedl, proč má za to, že koridor DK2 do II. zóny ochrany CHKO nezasahuje.

[11] V posledním bodě kasační stížnosti stěžovatel namítl, že městský soud dostatečně nevyhodnotil žalobní námitku ohledně ploch bydlení městských a příměstských v rodinných domech (B). Stěžovatel poukazoval na možný vliv zástavby v plochách ZL1, ZL4 a ZL5 na krajinu, proč se dovolával výškové regulace zástavby v těchto plochách na max. 9 m oproti stanovenému limitu 12 m pro ostatní plochy. Stěžovatel proto rozsudek městského soudu i v této části považuje za nepřezkoumatelný.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[13] Žalovaný 1) a žalovaný 2) se ve vyjádřeních ke kasační stížnosti plně ztotožnili s argumentací městského soudu, kterou dále rozvedli. Setrvali na závěru o zákonnosti uzavřené dohody. Vyjádřili přesvědčení, že dohoda představuje vyvážený kompromis mezi dotčenými zákonem chráněnými veřejnými zájmy a ústavně zaručeným právem obce na samosprávu, respektuje současný charakter území a jeho zařazení do zóny chráněné krajinné oblasti při současném zachování možnosti udržitelného rozvoje obce. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

pokračování

IV.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[17] Stěžovatel obsáhle poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu a dovozoval nutnost jeho zrušení.

[18] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů (zde městského soudu) vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“ Otázku

nepřezkoumatelnosti je přitom nutno posuzovat zdrženlivě, „neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu optikou citované judikatury a neshledal důvod k jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku městského soudu vyplývají důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby. Ačkoliv lze souhlasit se stěžovatelem, že městský soud se detailně nezabýval veškerými podpůrnými argumenty stěžovatele, a lze si představit podrobnější vypořádání žalobních námitek, nezpůsobuje způsob zvolený městským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Městský soud se vypořádal s nosnými žalobními námitkami (zejména s klíčovou otázkou, zda se žalovaní uzavřením předmětné dohody nedopustili nezákonného zásahu do práva stěžovatele na samosprávu), přičemž z jeho odůvodnění implicitně plyne nedůvodnost stěžovatelových dalších námitek. Městský soud v napadeném rozsudku prezentoval ucelený argumentační systém, jehož závěry jsou dostatečné a přezkoumatelné (rozsudek čítá 14 stran). Postup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Nejvyšší správní soud dodává, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Takovými vadami rozsudek městského soudu netrpí.

[21] Ke konkrétním námitkám dovozujícím nepřezkoumatelnost dodává Nejvyšší správní soud následující.

[22] Stěžovatel nejprve obecně namítl nepřezkoumatelnost rozsudku z důvodu, že městský soud v něm nevyjádřil výsledek poměrování práva stěžovatele na samosprávu a ochrany zákona, resp. nezbytnosti zásahu do práva stěžovatele na samosprávu. K takto obecně koncipované námitce (jakož i k dalším obdobným obecným námitkám) Nejvyšší

pokračování

správní soud předesílá, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, resp. městského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně žalobou napadený akt v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Obsah a kvalita kasační stížnosti tedy do značné míry předurčují nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. To nepochybně platí i o jednotlivých stížnostních bodech. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na ta tvrzení rozsáhlé kasační stížnosti, která obsahově mohla nasvědčovat případnému porušení veřejných subjektivních práv stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60 atp.)

[23] S ohledem na výše uvedené se mohl Nejvyšší správní soud uvedenou námitkou zabývat pouze v předestřené rovině a konstatuje, že městský soud vážil nezbytnost zásahu do práva stěžovatele na samosprávu. V rozsudku identifikoval chráněné zájmy, které bylo nutno bránit, přičemž nastínil důvody vedoucí k závěru o nezbytnosti ochrany těchto zájmů na úkor práva stěžovatele na samosprávu (podrobněji odkazuje soud na rozsudek městského soudu, viz str. 8 - 13).

[24] Nepřezkoumatelnost stěžovatel dále spatřoval v tom, že se městský soud v napadeném rozsudku nezabýval obsahem dokumentace SEA.

[25] Nejvyšší správní soud k danému uvádí, že z rozsudku městského soudu vyplývá, že městský soud označil dokumentaci SEA za irelevantní s tím, že závazným je až konečné stanovisko orgánu OPK (agentury). Tomuto názoru nelze zcela přisvědčit. Z čl. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001, č. 2001/42/ES (dále též „směrnice SEA“), se podává, že *zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle článku 5, vyjádření podle článku 6 a výsledky přeshraničních konzultací zahájených podle článku 7 se vezmou v úvahu při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu.* (důraz přidán). Dokumentace SEA je tedy podkladový materiál, který je v procesu přípravy územně plánovací dokumentace třeba brát v potaz. Dokumentace SEA není bez dalšího právně závazná, rozhodně ji však nelze označit za irelevantní, neboť orgány územního plánování, resp. dotčené orgány mají povinnost vypracovanou dokumentaci SEA zohlednit a případné odchylky od v ní uvedených závěrů zdůvodnit. Podstatné však je, že v nynějším případě orgán ochrany přírody a krajiny (agentura) jako dotčený orgán při vypracovávání závazného stanoviska v souladu s právními předpisy vzal dokumentaci SEA v potaz. Konkrétně na straně 15 svého

stanoviska ze dne 3. 8. 2017, č. j. 3063/VC/17, agentura výslovně převzala závěry dokumentace SEA (s jedinou odůvodněnou odchylkou zpřísnění regulace v ploše ZC4 vyloučením stavby navrhované rozhledny). Tyto závěry pak byly zohledněny i v dohodě. Ačkoli se následně městský soud zabýval pouze závazným stanoviskem agentury a dohodou, přezkoumal tímto zprostředkovaně i závěry dokumentace SEA, neboť tyto byly v obou dokumentech obsaženy. Pokud jde o zmíněnou odůvodněnou odchylku od závěrů dokumentace SEA ve stanovisku agentury a v dohodě zpřísněním regulace v ploše ZC4, Nejvyšší správní soud konstatuje, že požadavek, aby se závěry SEA „vzaly v úvahu“, nevylučuje, aby v odůvodněných případech na základě požadavků stanovisek dotčených orgánů došlo ke zpřísnění požadavků SEA, a to zejména z důvodu znalostí poměrů v území, kterými dotčené orgány disponují, zvláště pokud výsledné požadavky posilují ochranu životního prostředí, kterou proces SEA zajišťuje. Odchylení se od závěrů SEA naopak nesmí vést k faktickému obcházení závěrů SEA a tím i k popření smyslu tohoto procesu a užitečných cílů směrnice SEA, ale také k porušení cílů územního plánování a ústavně akcentovaných požadavků na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy). K tomu však v nyní posuzovaném případě nedošlo. Nejvyšší správní soud shrnuje, že z uvedených důvodů stěžovatelem poukazovaný názor městského soudu v nynějším případě nezakládá nutnost zrušení jeho rozsudku.

[26] Dále stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v části vypořádání argumentace ohledně vymezení plochy ZC4. Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost v nedostatečném vypořádání námítky neúplně zjištěného skutkového stavu ze strany žalovaných, kteří dle stěžovatele v dohodě nevzali v potaz konzultační vyjádření agentury z roku 2002 obsahující souhlas se stavbou rozhledny na předmětné ploše. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Shledal, že na straně 8 rozsudku městský soud vyložil důvody, pro které nebylo citované konzultační vyjádření zohledněno. Městský soud uvedl, že vyjádření bylo nahrazeno pozdějším závazným stanoviskem agentury, které stavbu rozhledny vylučuje, přičemž odkázal na relevantní části stanoviska. Pokud stěžovatel dále namítal absenci odůvodnění závěru o nepřiměřenosti navrhované výšky rozhledny 30 m a nezohlednění skutečnosti, že se v CHKO Železné hory již nachází celá řada vysílačů a rozhleden, městský soud na straně 9 rozsudku poukázal na v dohodě akcentovanou nezbytnost ochrany krajinného předělu železnohorského hřbetu spočívající především v eliminaci výškových staveb s tím, že veřejný zájem na vyhlídkovém místě nepřevazuje nad citovanými zájmy na ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud považuje toto vypořádání za dostatečné a přezkoumatelné.

[27] Ani vypořádání žalobní námítky, v níž stěžovatel namítal nekonkrétní konstatování žalovaných o rozporu plochy ZC4 s čl. 119 písm. c) a čl. 120 ZÚR Vysočina, neshledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným. Městský soud se nesouladem navrhované plochy ZC4 se ZÚR Vysočina zabýval na straně 9 svého rozsudku. Zdůraznil, že dohoda kromě odkazu na citované články ZÚR Vysočina obsahuje rovněž konkretizaci rozporu plochy ZC4 se ZÚR Vysočina, a to poukazem na potenciální zásah do reliéfu krajiny a narušení celistvosti horizontu železnohorského hřebene v případě realizace plochy ZC4 dle návrhu stěžovatele. Nejvyšší správní soud považuje i toto vypořádání za dostatečné a přezkoumatelné.

pokračování

[28] Rovněž závěr městského soudu o tom, že zájem na pokrytí území stěžovatele vysokorychlostním internetem (z vysílače na navrhované rozhledně na ploše ZC4) nepřevažuje nad zájmem ochrany krajinného rázu, nepovažuje zdejší soud za nepřezkoumatelný. Městský soud opětovně akcentoval nezbytnost ochrany krajinného rázu, celistvosti horizontu a ochrany krajiny v daném území a konstatoval převahu tohoto zájmu nad zájmem na stavbě rozhledny s vysílačem. S tímto se zdejší soud ztotožňuje.

[29] Pokud jde o odůvodnění závěru o proporcionalitě zásahu vymezení plochy ZC4 dle dohody do práva stěžovatele na samosprávu, z rozsudku městského soudu je zřejmé, že vážil oba chráněné zájmy, tedy zájem na ochraně přírody a krajiny vůči právu stěžovatele na samosprávu. Jak bylo rozebráno výše, v odpovědi na dílčí žalobní námitky stěžovatele městský soud v rozsudku identifikoval konkrétní důvody zakládající nezbytnost zásahu do stěžovatelova práva na samosprávu. Takový postup shledal Nejvyšší správní soud dostatečným a přezkoumatelným.

[30] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku rovněž v tom, že z něj neplynou důvody, které by ospravedlňovaly v dohodě uvedenou redukci ploch ZC5 a ZC6. Nejvyšší správní soud mu nepřisvědčil. Městský soud na straně 10 napadeného rozsudku vyložil, že redukce ploch ZC5 a ZC6 dle dohody byla nezbytná pro zachování vzhledu krajiny (rozptýlené samoty a solitérní shlukové útvary). Zdůraznil hodnotu historické a kulturní charakteristiky místa, pro jejíž udržení je nezbytné udržet jeho jednotlivé části nepropojené. Doplnil, že předmětné plochy nelze chápat pouze z pohledu jejich rozlohy, ale je třeba zohlednit jejich krajinný charakter. I v tomto ohledu se Nejvyšší správní soud s městským soudem ztotožnil.

[31] Dle stěžovatele je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný rovněž proto, že z něj není zřejmé, proč městský soud považuje v dohodě přijatou redukci plochy ZL12, na níž stěžovatel plánoval provozovat zemědělskou výrobu a skladování, za nezbytnou k ochraně zákona, a tedy proporcionální. Kasační soud neshledal nutnost zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost ani pro odůvodnění této části. Městský soud na straně 11 rozsudku odůvodnil, že vymezení plochy ZL12 dle dohody je potřebné pro ochranu přírody a krajiny, konkrétně pro zachování poměrů na okraji sídla s převahou ovocného sadu. Poukázal rovněž na to, že v daném případě dohoda hodnotila stávající poměry v území a respektovala i zájem na rozvoji obce využitím pozemků na dané ploše k provozování včelích farem. Redukci, resp. obklopení této plochy izolační zelení pak vyhodnotil jako přiměřené s ohledem na ochranu přírody a krajiny, při současném umožnění obsluhy plochy dopravní a technickou infrastrukturou. Nejvyšší správní soud považuje toto odůvodnění za dostatečné a přezkoumatelné.

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce poukazující na nevypořádání se s proporcionalitou vymezení plochy ZL20. Shledal, že městský soud na straně 12 rozsudku poukázal na skutečnost, že předmětná plocha byla v dohodě vymezena s ohledem na II. zónu CHKO, tak aby byly respektovány podmínky regulace v této oblasti. Toto odůvodnění, ač si jej lze představit v konkretizovanější podobě, nelze považovat za nepřezkoumatelné. Stěžovatel v návrhu územního plánu vymezil plochu ZL20 jako plochu rozvojové zóny pro hospodářské aktivity a zemědělskou výrobu ve snaze posílit zemědělství a agroturistiku. Podmínky regulace II. zóny CHKO vyplývají z § 26 odst. 3

zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), který uvádí, že na území druhé zóny chráněné krajinné oblasti je mj. zakázáno *a) hospodařit na pozemcích mimo zastavěná území obcí způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch, používat biocidy, měnit vodní režim či provádět terénní úpravy značného rozsahu, b) zavádět intenzivní chovy zvěře, například obory, farmové chovy, bažantnice, c) pořádat soutěže na jízdních kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody*. Je tedy zřejmé, že navrhované využití území by s uvedenými podmínkami regulace bylo v rozporu. I přes dílčí nedostatky hodnotí zdejší soud posouzení městského soudu jako dostatečné, logické, mající oporu ve spisu i právní úpravě a nezpůsobující nutnost zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost.

[33] Nejvyšší správní soud pak neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu ani v části, v níž se vypořádal s žalobní námitkou, že žalovaní v dohodě vymezili koridor DK2 v rozporu se zásadou proporcionality. Městský soud vážil důvody pro zachování stávajícího stavu, jakož i důvody pro realizaci koridoru DK2 dle návrhu stěžovatele (viz stranu 13 rozsudku). Konstatoval, že dohodou sjednané vymezení koridoru je nezbytné, aby nebyla narušena celistvost II. zóny CHKO, v níž je zakázáno provádět terénní úpravy značného rozsahu, aby nebylo zásadně zasaženo do údolí, aby nebyl narušen přírodní charakter úvozové cesty a aby nedošlo k ovlivnění vodního režimu v místě (viz § 26 zákona o ochraně přírody a krajiny, cit. výše). Jestliže stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost závěru městského soudu, že stěžovatel v žalobě neuvedl, z čeho dovozuje, že koridor DK2 nezasahuje do II. zóny ochrany, nemohl mu zdejší soud přisvědčit. Městský soud správně konstatoval, že žaloba žádné zdůvodnění citovaného názoru stěžovatele neobsahuje. Z podkladů založených ve spise jednoznačně vyplývá, že koridor DK2 by při vymezení dle návrhu stěžovatele zasahoval do II. zóny CHKO. Nejvyšší správní soud shledal vypořádání námitek stěžovatele k vymezení koridoru DK2 dle dohody obsažené v rozsudku městského soudu dostatečným a přezkoumatelným.

[34] Stěžovatel konečně namítal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu, že dostatečně nevyhodnotil námitku ohledně výškové regulace v plochách ZL1, ZL4 a ZL5. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Městský soud na straně 13 rozsudku označil dohodou zvolené řešení za vhodné a poznamenal, že stěžovatel v žalobě konkrétně neuvedl, z jakého důvodu shledává ve vymezení výškové regulace v plochách ZL1, ZL4 a ZL5 dle dohody zásah do svých práv, neboť mu bylo dohodou vyhověno. Ačkoli by bylo možno si i v tomto případě představit podrobnější odůvodnění, z vypořádání námitek ze strany městského soudu jsou zřejmé důvody jeho hodnocení i úvaha k němu vedoucí, a jako takové proto nezpůsobuje vadu nepřezkoumatelnosti, pro kterou by bylo nutno rozhodnutí městského soudu zrušit. Zdejší soud doplňuje, že stěžovatel v dohodovacím řízení požadoval stanovit maximální výšku zástavby v plochách bydlení na 12 m za současného respektování výšky okolní zástavby. Pro plochy bydlení ZL1, ZL4 a ZL5 požadoval maximální výšku zástavby pouze 9 m, neboť výška zástavby v okolí těchto ploch je nižší. Ačkoli byl dohodou ve všech plochách bydlení (tj. včetně ploch ZL1, ZL4 a ZL5) stanoven jednotný limit maximální výšky zástavby na 12 m, na vyjmenované plochy to nemůže mít negativní dopad, neboť tento 12m limit byl v celé

pokračování

ploše bydlení doplněn o kumulativní požadavek respektování okolní zástavby. Jestliže je tedy zástavba v okolí ploch ZL1, ZL4 a ZL5 nižší než ve zbytku ploch bydlení, nebude pro novou zástavbu v plochách ZL1, ZL4 a ZL5 možno využít maximální limit 12 m. V těchto plochách bude muset být respektována stávající nižší zástavba, jak požaduje stěžovatel.

[35] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost. Zdejší soud doplňuje, že je mu znám nálezný Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, který právě pro nedostatečné odůvodnění zvoleného řešení a vyjádření poměřování mezi zájmem obce na samosprávu a zájmem chráněným zákonem zrušil ústavní stížností napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018 - 55, i rozsudek městského soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 6 A 205/2015 - 77, a uložil městskému soudu opětovně se zabývat tím, zda uzavřenou dohodou o řešení rozporu nebylo zasaženo do práva obce na samosprávu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v nyní posuzované věci k takovým vadám nedošlo. Zásah je v dohodě přesvědčivě odůvodněn, přičemž došlo k řádnému poměřování mezi zájmem obce na samosprávu a zájmem chráněným zákonem; zásah byl proveden v míře nezbytné k ochraně zákona, resp. k ochraně zákonem chráněných zájmů - zde ochrany přírody a krajiny. Nelze přehlédnout ani rozsah zásahu; oproti situaci řešené Ústavním soudem v uvedeném nálezu, která se týkala plošného zákazu umístování solárních panelů na území celé obce, se v nynějším případě jedná o zásah menší intenzity, konkrétně o několik kompromisních řešení poměrů v území [vymezení a redukce ploch ZC4, ZC5, ZC6, ZL12 a ZL20, vymezení koridoru DK2 a výšková regulace v plochách bydlení v městských a příměstských v rodinných domech (B)].

[36] Kasační soud se dále zabýval jádrem věci, tedy tvrzenou nezákonností zásahu, kterou stěžovatel spatřuje v uzavření dohody mezi žalovanými o vyřešení rozporu mezi stěžovatelem a agenturou ohledně porizení nového územního plánu stěžovatele.

[37] V nynějším případě vznikl rozpor mezi úřadem stěžovatele (pořizovatelem územního plánu) a agenturou (dotčeným orgánem) z důvodu, že stěžovatel nesouhlasil s obsahem závazného stanoviska agentury ke stěžovatelovu návrhu územního plánu. K vyřešení rozporu bylo mezi stěžovatelem a agenturou vedeno dohodovací řízení, v rámci kterého se podařilo část sporných bodů odstranit, přetrvával však rozpor ohledně vymezení ploch ZC4, ZC5, ZC6, ZL12 a ZL20, vymezení koridoru DK2 a výškové regulace v plochách bydlení v městských a příměstských v rodinných domech (B). Stěžovatel se proto dopisem ze dne 24. 10. 2018 obrátil na ministryni pro místní rozvoj s žádostí o řešení tohoto rozporu. Ministryně pro místní rozvoj stěžovateli v dopise ze dne 12. 11. 2018 sdělila, že jí řešení tohoto sporu nepřísluší, a předala spor k řešení kompetentním orgánům, tj. žalovanému 1) a žalovanému 2). Ti rozpor následně vyřešili dohodou podle § 136 odst. 6 správního řádu., proti níž stěžovatel v nynější věci brojí, neboť v uzavření této dohody spatřuje nezákonný zásah do svého práva na samosprávu.

[38] Nejvyšší správní soud předepisuje, že přezkum dohody, jako souhlasného projevu vůle dvou stran, je omezen na posouzení, zda uzavřením této dohody nedošlo k zásahu do ústavně zaručeného práva obce na samosprávu ze strany moci výkonné (ministerstev). Toto posouzení je vždy prováděno se zřetelem na to, že obec je součástí určitého

krajinného celku, pročť si musí být vědoma, že její zájmy mohou být omezeny z důvodu ochrany tohoto celku. Právo na samosprávu projevující se svobodnou vůlí obce při stavebním rozvoji obce při pořizování územní dokumentace tak musí být konfrontováno s právem na ochranu přírody a krajiny, jak je formulováno v § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[39] Článkem 8 Ústavy je zaručena samospráva územních samosprávných celků, přičemž základními územními samosprávnými celky jsou obce (čl. 99), jež jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100). Obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101) a jeho působnost může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1). Čl. 102 Ústavy zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4, dle něhož *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem* (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02).

[40] Dle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obcích“) *do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*

[41] Podle § 84 odst. 1 zákona o obcích zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§ 35 odst. 1).

[42] Podle § 6 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti *a) pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, b) pořizuje územně plánovací podklady, c) pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu.*

[43] Podle § 6 odst. 5 písm. a) až c) stavebního zákona, zastupitelstvo obce *a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán.*

[44] Dle § 54 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Zastupitelstvo obce podle § 54 odst. 2 stavebního zákona *vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.*

[45] Podle § 136 odst. 6 správního řádu *při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů*

pokračování

ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.

[46] K podmínce nepoužitelnosti institutu dohody pro řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, se vyjádřil Ústavní soud v recentním nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19. V něm konstatoval, že rozpor při pořizování územního plánu ohledně požadavků dotčeného orgánu vznikl „mezi Městským úřadem Břeclav (pořizovatelem územního plánu) jako správním orgánem, který vede řízení, a Ministerstvem kultury (správním orgánem, který je dotčeným orgánem) (...) nešlo o rozpor mezi Ministerstvem kultury a obcí Lednice (resp. jejím zastupitelstvem), byť se věc bezpochyby v konečném důsledku dotýkala práva obce na samosprávu, ale o rozpor orgánů státní správy hájících veřejný zájem v procesu územního plánování. V souladu se zákonem se proto neuplatnila výjimka zakotvená ve větě druhé § 136 odst. 6 správního řádu, neboť v posuzovaném případě se věc sice týkala práva územního samosprávného celku na samosprávu, nešlo však o rozpor s územním samosprávným celkem.“ Uvedené závěry lze plně vztáhnout na nyní posuzovanou situaci. V nynější věci byla dohoda mezi žalovanými uzavřena za účelem vyřešení rozporu mezi Úřadem městyse Libice nad Doubravou (tedy úřadem stěžovatele jako pořizovatelem územního plánu, nikoli jeho zastupitelstvem) jako správním orgánem, který vede řízení, a agenturou jako správním orgánem, který je dotčeným orgánem. V souladu s výše uvedeným výkladem Ústavního soudu je uzavření dohody v takovém případě přípustné.

[47] Ke stěžovatelem zvolenému způsobu obrany proti této dohodě kasační soud uvádí, že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu vyplývá, že takovou dohodu lze napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., jak stěžovatel v nynějším případě učinil. Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2017, č. j. 6 As 257/2016 - 55, ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017 - 26, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018 - 55, či výše zmiňovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19.

[48] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je upravena v § 82 a násl. s. ř. s. Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[49] Judikatura správních soudů dovodila, že žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a přitom byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Podmínka trvání zásahu, jejíž naplnění judikatura správních soudů taktéž požadovala, již v důsledku novelizace soudního

řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dána není. Není-li splněna byť jen jediná z takto kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odepřít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS, dále viz rozsudek ze dne 6. 2. 2020, č. j. 2 As 79/2019 - 61).

[50] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že uzavřením dohody došlo k zásahu do jeho práva na samosprávu vyplývajícího z čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a vyjádřil nesouhlas s posouzením této otázky městským soudem. S ohledem na to, že věcně nekonkretizoval svoje výhrady k posouzení zásahu do práva na samosprávu městským soudem (mimo namítané nepřezkoumatelnosti tohoto posouzení, se kterým se Nejvyšší správní soud vypořádal výše), přistoupil kasační soud k pouze obecnému přezkumu této otázky (viz výše citovanou judikaturu k obecnému vypořádávání obecně formulovaných námitek, např. usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Azs 335/2016, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 3/2008, či rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 57/2011, sp. zn. 2 Ads 21/2014, sp. zn. 8 As 22/2009 - 99).

[51] Právem na samosprávu se ve své judikatuře opakovaně zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, vyslovil, že „*v situaci, kdy dochází k rozhodování o zásahu do samosprávy na základě zákona, musí být vždy zvážen význam ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů* [nález sp. zn. III. ÚS 1669/11].“ V nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245), a též v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02 Ústavní soud dokonce vyslovil tezi, že zásah státu je přípustný pouze tehdy, „*pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje*“. Tuto nezbytnost ochrany zákona je pak třeba posuzovat optikou kritéria potřeby v rámci testu proporcionality (srov. nález ze dne 14. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3817/17). V návaznosti na výše uvedené tedy platí, že zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy je jednání obce v samostatné působnosti v rozporu se zájmy, které zákon chrání (nález sp. zn. III. ÚS 3817/17).

[52] Jak již bylo vyloženo výše, použití institutu dohody bylo v daném případě přípustné jako způsob řešení rozporu mezi stěžovatelem (resp. úřadem stěžovatele) jako pořizovatelem územního plánu a agenturou jako dotčeným správním orgánem. Stěžovatel ostatně použití institutu dohody pro řešení uvedeného rozporu ani nezpochybnil. Stěžovatel namítal nezákonnost zásahu způsobeného řešením zvoleným v dohodě, resp. nezákonnost posouzení tohoto zásahu městským soudem. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

[53] Městský soud v napadeném rozsudku správně identifikoval cíl, který se v daném případě dostává do střetu s právem stěžovatele na samosprávu. Tímto cílem je ochrana přírody a krajiny chráněné krajinné oblasti Železné hory (dále též „CHKO Železné hory“), v níž se území stěžovatele nachází, což je cíl v obecné rovině zcela legitimní. CHKO Železné hory byla vymezena vyhláškou ministerstva životního prostředí České republiky

pokračování

č. 156/1991 Sb., o zřízení chráněné krajinné oblasti Železné hory, za účelem „ochrany a postupné obnovy hodnot krajiny, jejího vzhledu a jejích typických znaků a vytvoření a rozvíjení ekologicky optimálního systému všestranného využívání krajiny a jejích přírodních zdrojů v oblasti. K typickým znakům oblasti náleží zejména její povrchové utváření, včetně vodních ploch a toků, její rostlinstvo a volně žijící živočišstvo, rozvržení a využití lesního a zemědělského půdního fondu a ve vztahu k ní také rozmístění a urbanistická skladba sídlišť a místní zástavba lidového rázu (§ 2 citované vyhlášky). K omezení práva na samosprávu z důvodu ochrany životního prostředí se ve vztahu k zvláště chráněným územím (konkrétně k území národního parku) vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17. Uvedl, že podle Ústavy a Listiny lze právo na samosprávu omezit zákonem, vyžaduje-li to veřejný zájem či ochrana zákona. K naplnění zájmu na ochraně životního prostředí a zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná. Konkrétně vyslovil, že „ve vztahu k právu na samosprávu dotčených obcí a krajů již Ústavní soud uvedl, že je omezena jejich rozhodovací činnost při nakládání s jejich územím v rámci národního parku, není jim však upíráno právo na samosprávu, je pouze limitováno požadavkem na ochranu přírody v národních parcích jakožto zvláště chráněných územích. Je jim stále zachováno právo podílet se na záležitostech týkajících se národního parku a jeho jednotlivých oblastí. Participace je umožněna v rámci rad národních parků či z pozice dotčených orgánů nebo dotčených vlastníků. Jinými slovy, obce mají zachovanou možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku.“ (důraz přidán). Tyto závěry lze vztáhnout rovněž na CHKO, která je stejně jako národní park zvláště chráněným územím dle § 14 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel tedy, jelikož se jeho území nachází v CHKO, musí obecně strpět vyšší míru omezení svého práva na samosprávu právě s ohledem na závažnost zájmu na ochraně přírody vyplývající ze zařazení jeho území do seznamu zvláště chráněných území.

[54] V nynějším případě posuzovaná dohoda představuje zákonem předvídanou, proporcionální a legitimní úpravu poměrů v území. Žalovaní při formulování dohody vycházeli ze závazného stanoviska agentury. Agentuře, coby orgánu ochrany přírody s vysokou odborností a širokou působností na úseku správy a ochrany CHKO (§ 78 zákona o ochraně přírody a krajiny), svědčí poměrně široké uvážení ohledně toho, jakým způsobem bude zajišťovat ochranu CHKO v návaznosti na zákonné požadavky i konkrétní důvody pro vymezení ochrany území. Mezi ně patří cenné atributy CHKO ve smyslu § 25 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. např. harmonicky utvářená krajina, charakteristicky vyvinutý reliéf, významný podíl přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, hojné zastoupení dřevin, popřípadě dochované památky historického osídlení. Soudu přitom nepřísluší, aby nahrazoval odbornost agentury. Soud může poskytnout ochranu proti důsledkům zvoleného řešení správy či ochrany zvláště chráněného území pouze tehdy, pokud zjevně nemůže vést k proklamovaným cílům, případně pokud zasahuje do práv nepřiměřeným způsobem. V posuzované věci se však nejeví, že by požadavky agentury nemohly sloužit ochraně uvedených hodnot, tyto naopak vedou zejména k ochraně krajiny a krajinného reliéfu. Stěžovatel ostatně ani nepředkládá souvislejší argumentaci, na základě které by bylo možné dospět k opačnému závěru.

[55] I podle názoru Nejvyššího správního soudu v nyní posuzovaném případě uplatněná míra omezení práva stěžovatele na samosprávu byla nezbytná k naplnění zájmu na ochraně životního prostředí a zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství. Žalovaní vážili zájem na udržitelném rozvoji stěžovatele se zájmem na ochraně přírody a krajiny tak, aby byl zásah do práva stěžovatele na samosprávu proveden jen v případech nezbytných k ochraně přírodního bohatství. Poměrování těchto dvou zájmů žalovaní učinili obsahem dohody, přičemž Nejvyšší správní soud jej hodnotí jako logicky odůvodněné a srozumitelné, přičemž z ničeho nevyplývá, že by odporovalo zákonu. Žalovaní přistoupili k uzavření dohody v souladu se zákonem za účelem vyřešení rozporu mezi stěžovatelem a agenturou. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018 - 55, *„institut dohody o řešení rozporu je nástrojem, který má umožnit, aby po dosažení kompromisu mezi orgány státní správy mohl proces přípravy územního plánu dál pokračovat.“* Nejvyšší správní soud se s uvedeným názorem ztotožňuje a konstatuje, že se uplatní i po zrušení citovaného rozsudku nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19. Citovaný rozsudek byl zrušen z důvodu nepřezkoumatelnosti posouzení proporcionality zásahu (viz výše), obecná východiska obsažená v rozsudku jsou proto i nadále aplikovatelná. I v nynějším případě uzavření dohody umožnilo pokračování procesu přípravy územního plánu a rozvoje území. Žalovaní v dohodě upravili vymezení některých ploch a koridorů. Konkrétně vymezili regulaci plochy ZC4, v níž neumožnili realizaci stěžovatelem požadované rozhledny z důvodu ochrany krajinného rázu, neboť realizace plochy dle návrhu stěžovatele by představovala zásah do reliéfu krajiny a narušení celistvosti horizontu železnohorského hřebene. Plochy ZC5 a ZC6 byly v dohodě redukovány z důvodu zájmu na zachování vzhledu krajiny, která je charakterizována existencí rozptýlených samot a solitérních shlukových útvarů. Plocha ZL12 byla redukována s ohledem na charakter krajiny na okraji sídla s převahou ovocného sadu. Plocha ZL20 a koridor DK2 pak byly vymezeny s ohledem na II. zónu CHKO, tak, aby byly respektovány podmínky regulace v této oblasti. Dohoda konečně stanovila maximální výškový limit pro plochy bydlení v městských a příměstských v rodinných domech (B) tak, aby byla respektována okolní zástavba a aby byl zachován charakter sídla. Podle Nejvyššího správního soudu bylo řešení zvolené dohodou nezbytné s ohledem na zákonem chráněný zájem ochrany přírody a krajiny, žalovaní respektovali požadavek na minimalizaci zásahu do samosprávy stěžovatele, zohlednili charakter území a jeho zařazení do zóny chráněné krajinné oblasti při současném zachování možnosti udržitelného rozvoje obce. Zdejší soud proto vázán obecnými námitkami stěžovatele taktéž v obecné rovině uzavírá, že sjednání dohody mezi žalovanými nelze považovat za nezákonný zásah do práva stěžovatele na samosprávu.

[56] Jestliže stěžovatel označil za nesprávné tvrzení městského soudu, že *„zásada proporcionality se uplatní v tom směru, že takový zásah [do samosprávy] musí dosáhnout určité intenzity, nebo že takový zásah není logicky odůvodněn [aby byl nepřipustný]“*, Nejvyšší správní soud připouští, že poukazované tvrzení je nešťastně formulováno. I přes něj však městský soud proporcionalitu zásahu do samosprávy jednotlivými regulacemi vymezenými dohodou hodnotil s ohledem na nezbytnost tohoto zásahu v souladu s výše rekapitulovanou judikaturou Ústavního soudu, a proto není dán důvod ke zrušení jeho rozsudku.

pokračování

[57] Stěžovatel dále namítal nezákonnost napadeného rozsudku pro nezohlednění dokumentace SEA. Jak již kasační soud vyložil výše při vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu ze stejného důvodu (tj. pro nezohlednění dokumentace SEA), v nynějším případě byly závěry dokumentace SEA výslovně převzaty (s jedinou odůvodněnou výjimkou) do stanoviska agentury, kterým se městský soud zabýval (viz s. 15 stanoviska ze dne 3. 8. 2017, č. j. 3063/VC/17). Tvrzení městského soudu o irelevanci stanoviska SEA, resp. jeho nahrazení závazným stanoviskem agentury tak v nynějším případě nemohlo mít vliv na zákonnost rozsudku.

[58] Nezákonnost rozsudku městského soudu stěžovatel konečně namítal i proto, že dle jeho názoru soud při posouzení redukce ploch ZC5 a ZC6 nesprávně vycházel z tvrzení agentury o krajinném rázu lokality, a zachování tohoto krajinného rázu pak převzal jako důvod pro redukci ploch ZC5 a ZC6. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Z územní dokumentace založené ve spise (a ostatně i z pouhého pohledu na mapu území) je jednoznačně zřejmé, že městský soud ve shodě s agenturou a žalovanými dospěl ke správnému závěru o charakteru krajiny tvořeném rozptýlenými shlukovými sídelními útvary. Ochrana tohoto charakteru krajiny je pak jedním z důvodů zařazení ploch stěžovatele do CHKO (viz výše citovaný § 2 vyhlášky č. 156/1991 Sb., o zřízení chráněné krajinné oblasti Železné hory). Stěžovatelem prosazované vymezení ploch ZC5 a ZC6 by vedlo k propojení dvou oddělených sídelních útvarů, a tedy k nežádoucímu narušení chráněné charakteristiky území. Městský soud proto správně posoudil nezbytnost přijatého řešení (redukci ploch ZC5 a ZC6) pro zachování stávajícího charakteru krajiny v podobě rozptýlených samostatných sídelních shluků.

[59] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že předmětnou dohodu nelze považovat za nezákonný zásah do práva stěžovatele na samosprávu. V daném případě bylo uzavření dohody nezbytné pro ochranu přírody a krajiny jakožto zákonem chráněného zájmu. Městský soud tedy nepochybil, pokud žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud se s jádrem argumentace v rozsudku městského soudu ztotožnil a v podrobnostech na něj odkazuje. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (viz § 109 s. ř. s.).

V.

[60] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jejich běžné činnosti nevznikly. Ostatně žádné náklady ani nepožadovali.

[61] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. října 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu