



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Václava Štencla a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelky **E. B.**, proti odpůrkyni **obci Chrást**, se sídlem Chrást 15, zastoupené Mgr. Petrem Škopkem, advokátem se sídlem Příbram, náměstí T. G. Masaryka 153, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. 51 A 90/2021 - 66,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo dne 9. 11. 2020 usnesení č. 10/20/3, kterým schválilo opatření obecné povahy – Územní plán obce Chrást (dále jen „*napadené OOP*“), kterým mimo jiné v rámci sídla Lisovice vymezilo v textové a grafické části plochy „B1 – *plocha bydlení*“ a „B-R – *plocha územní rezervy pro bydlení*“. Proti této části napadeného OOP navrhovatelka brojila návrhem na její zrušení, kterému Krajský soud v Praze (dále jen „*krajský soud*“) shora označeným rozsudkem vyhověl.

[2] Krajský soud především dospěl k závěru, že odpůrkyně nesprávně posoudila některé námitky navrhovatelky jako připomínky, o kterých pak nerozhodla, a žádnou z námitek

ani dostatečně nevypořádala. Dotčený orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) pak nevyjasnil důvody svých nekonzistentních závěrů stran přípustnosti odnětí půdy ze ZPF, a odpůrkyně proto měla buď vysvětlit, proč názorový rozkol dotčeného orgánu nevnímá jako problém, nebo trvat na tom, aby jej vyjasnil sám dotčený orgán. Jelikož navíc není možné seznat, proč nelze stavět v jihovýchodní části Lisovic a v prolukách, nelze posoudit ani převahu veřejného zájmu na zastavění plochy B1 nad ochranou ZPF. Zbývajícím námitkám krajský soud nepřisvědčil.

[3] Proti tomuto rozsudku podala odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka namítá, že veškeré námitky navrhovatelky byly vypořádány, což dokládá citacemi textové části územního plánu, judikatury a sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 31. 1. 2022, č. j. 155374/2021/KUSK, kterým nebylo vyhověno podnětu navrhovatelky na přezkoumání napadeného OOP. Argumentace krajského soudu o „*nesprávně provedeném vynětí půdy ze ZPF*“ nemůže obstát, neboť vynětí půdy ze ZPF se realizuje až v návaznosti na povolení určitého záměru. I kdyby byly námitky navrhovatelky důvodné, pak případná pochybení nejsou tak významná, aby odůvodňovala zrušení napadeného OOP. Nedošlo k závažným pochybením a zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Kdyby krajský soud postupoval podle algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, musel by dospět k závěru, že nejsou splněny podmínky pro zrušení napadeného OOP. Stěžovatelka zdůrazňuje zásadu zdrženlivosti soudu, odkazuje na související judikaturu a uzavírá, že krajský soud zasáhl do jejího práva na samosprávu.

[5] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že považuje napadený rozsudek za věcně správný, a to zejména v závěru o nevypořádání námitek. Argumentace stěžovatelky, že i kdyby se řádně nevypořádala s námitkami, nejednalo by se o významné pochybení odůvodňující zrušení napadeného OOP, je absurdní. Případná nová výstavba by měla zásadní význam na ráz krajiny, ve které navrhovatelka žije. Nadto nedošlo ke zrušení celého napadeného OOP, ale pouze jeho části. Navrhovatelka proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že krajský soud nepochybil, jestliže nepostupoval podle tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vyjádřeného poprvé v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS (všechna zde citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz). Tento algoritmus má totiž již od novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. toliko inspirativní povahu a není pro správní soud závazný (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 - 57). Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. jsou nyní správní soudy vázány rozsahem a důvody návrhu.

pokračování

[9] Stěžovatelka namítá, že námitky uplatněné navrhovatelkou v procesu přijímání napadeného OOP řádně vypořádala. Závěr krajského soudu, že měla o všech námitkách rozhodnout a nepokládat některé z nich za připomínky, nezpochybňuje. Poukazuje však na to, že tato vada, a to i kdyby námitky dostatečně nevypořádala, by nepředstavovala důvod pro zrušení napadeného OOP.

[10] K uvedeným námitkám musí Nejvyšší správní soud v první řadě zdůraznit, že krajský soud se touto problematikou podrobně zabýval a zcela jasně a srozumitelně své závěry odůvodnil v odstavcích 30 až 55 napadeného rozsudku. Krajský soud shrnul každou z uplatněných námitek a uvedl, zda lze reakci na ni nalézt v rozhodnutí o námitkách, nebo alespoň implicitně v odůvodnění napadeného OOP.

[11] Proti argumentaci krajského soudu však stěžovatelka staví fakticky pouhé konstatování opaku. V pasážích odůvodnění napadeného OOP, které stěžovatelka cituje, není ani náznak důvodů, pro které námitkám žalobkyně nebylo vyhověno. Bylo vyhověno pouze části jedné z námitek (zmenšení plochy územní rezervy pro bydlení B-R), k čemuž je uvedeno pouze: „*Námitce č. 1 (E. B. a E. B. ml.) se zčásti vyhovuje (zmenšení plochy rezervy B-R Lisovice).*“ Ve zbytku je k námitkám žalobkyně v citované pasáži uvedeno toliko: „*Připomínce (E. B. a E. B. ml. - zbylá část námitky) se nevyhovuje.*“ Také sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 155374/2021/KUSK pouze lakonicky konstatuje, že „*[p]ořizovatel v odůvodnění rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek jednotlivé body námitky řádně vyhodnotil a odůvodnil.*“

[12] Kasační argumentace proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nepředstavuje kvalifikované zpochybnění úvah a závěrů krajského soudu, na které by bylo možné reagovat nad rámec pouhého zopakování toho, co již k věci uvedl sám krajský soud.

[13] Podobně je tomu v případě námitek, že případné pochybení by nemělo být důvodem pro zrušení napadeného OOP. Krajský soud jasně uvedl, že důvodem pro zrušení nebyla samotná skutečnost, že o většině námitek nebylo formálně rozhodnuto. Stejně tak uvedl, že ani nezodůvodnění vypořádání námitek (nesprávně vyhodnocených jako připomínky) by nebylo samo o sobě důvodem pro zrušení přezkoumávané části napadeného OOP. Zabýval se však i tím, zda z odůvodnění napadeného OOP je zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena. Dospěl přitom k závěru, že to zřejmé není, což stěžovatelka, jak bylo výše uvedeno, kvalifikovaně nezpochybnila. Skutečnost, že takové zjištění je důvodem pro zrušení opatření obecné povahy, je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 10. 3. 2014, č. j. 8 AOs 1/2013 - 41, ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 - 44, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101, nebo ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 - 48). Stěžovatelkou zmiňovaná judikatura (rozsudky ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, č. 2698/2012 Sb. NSS, a ze dne 22. 6. 2011, č. j. 9 Ao 3/2011 - 39) přitom neuvádí nic jiného. Nelze hovořit o tom, že by stěžovatelka vypořádala námitky hromadně ve smyslu odkazované judikatury, jestliže je nevypořádala vůbec. Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy přitom nemusí být pouze zásah do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatele, nýbrž také procesních (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264).

[14] Kasační námitky směřující proti závěru krajského soudu o nevypořádání námitek navrhovatelky v napadeném OOP jsou proto nedůvodné.

[15] Dále stěžovatelka brojí proti tomu, že jí krajský soud vytkl „*nesprávně provedené vynětí půdy ze ZPF*“. K tomu je předně nutno poznamenat, že krajský soud takovou skutečnost stěžovatelce nevytknul. V kontextu kasační argumentace však lze mít za to, že podstata daného kasačního bodu spočívá v tom, že by zřejmě podle stěžovatelky nemělo být stanovisko orgánu ochrany ZPF v rámci územního plánování podstatné, neboť ke skutečnému odnětí půdy ze ZPF dochází až při realizaci konkrétního záměru. Takové argumentaci ovšem nelze přisvědčit.

[16] Již v procesu územního plánování je přijímána regulace, která se bezprostředně dotýká ochrany ZPF. Právě proto § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „*zákon o ochraně ZPF*“) požaduje vydání stanoviska orgánu ochrany ZPF k územně plánovací dokumentaci. Zákonost a správnost takových stanovisek přezkoumává soud v rámci posuzování, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, neboť jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán. Soud tedy stanoviska zkoumá jako závazné podklady opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Jestliže orgán ochrany ZPF při posuzování územně plánovací dokumentace v rozporu s principy vyplývajícími z § 1 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF v ochraně ZPF selže, jedná se o zásadní porušení norem, které má podstatný vliv na obsah opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS).

[17] 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 správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130). Zároveň se uplatní princip kontinuity stanovisek a s tím související povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li správní orgán zcela své předchozí stanovisko (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, nebo ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327).

[18] V projednávané věci je část záboru zařazena do II. třídy ochrany ZPF. Je tedy třeba postupovat v souladu s § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Podle něj lze zemědělskou půdu I. a II. třídy odejmout „*pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu*.“ Zábor kvalitní zemědělské půdy tedy musí být řádně odůvodněn a při hledání řešení je třeba zvažovat i jiné varianty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS).

[19] Ze zákona tedy plyne, že pro odnětí půdy zařazené do II. třídy ochrany musí jiný veřejný zájem výrazně převažovat. To znamená ještě intenzivnější ochranu půdy oproti složkám životního prostředí chráněným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88). Tento výrazně převažující veřejný zájem musí být

pokračování

prokázán a odůvodněn. Součástí posouzení, zda je dán, by měla být i úvaha nad jiným uspokojivým řešením. 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 nemůže být tento veřejný zájem rozumně uspokojen jinak (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, a ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93).

[20] Krajský soud posoudil věc zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou. Jasně popsal nekonzistentnost jednotlivých stanovisek orgánu ochrany ZPF, což stěžovatelka ani nezpochybňuje. Stejně tak popsal, že tato nekonzistentnost nebyla zdůvodněna a stěžovatelka neučinila nic pro její odstranění (resp. vysvětlení). Ani tento závěr stěžovatelka nijak nevyvrací. Nezpochybňuje ani krajským soudem uváděné možnosti, jak by měla s touto vadou naložit, tj. buďto vysvětlit, proč názorový rozkol dotčeného orgánu nevnímá jako problém, nebo trvat na tom, aby jej vyjasnil sám dotčený orgán.

[21] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že pro přezkum územních plánů platí princip zdrženlivosti soudů, a to mimo jiné i s ohledem na skutečnost, že schvalování územního plánu je projevem ústavně zaručeného práva obce na samosprávu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, nebo ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). To ovšem neznamená, že by právo na samosprávu mohlo obecně a bez dalšího převážit nad požadavkem na zákonnost územního plánu. V posuzované věci jsou zjištěná pochybení (nevypořádání námitek navrhovatelky i nekonzistentnost stanovisek orgánu ochrany ZPF) závažného rázu již sama o sobě. Intenzita jejich nezákonnosti je však zvýšená i jejich vzájemnou kombinací. Navrhovatelka totiž ve svých námitkách poukazovala právě na možnost výstavby v jiných částech obce tak, aby nebyla dotčena zemědělská půda II. třídy ochrany. Jestliže se k této otázce nevyjádřil ani orgán ochrany ZPF ve svém souhlasném stanovisku (ač ve svých dřívějších nesouhlasných stanoviscích kladl důraz na zachování zemědělské půdy II. třídy ochrany), ani stěžovatelka v odůvodnění napadeného OOP, pak nemohou správní soudy posoudit, zda převažuje veřejný zájem na zastavění plochy B1 nad ochranou ZPF. K tomuto závěru přitom dospěl již krajský soud a stěžovatelka se proti němu opět nijak nevymezuje.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem a respektoval také zásadu zdrženlivosti, jestliže dospěl k závěru, že shora popsané vady napadeného OOP a procesu jeho přijímání jsou natolik závažné, že odůvodňují jeho zrušení v rozsahu textového a grafického vymezení ploch B1 a B-R v rámci sídla Lisovice.

[23] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka sice měla ve věci plný úspěch, podle obsahu soudního spisu jí však nevznikly žádné náklady řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 1. února 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu