

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 navrhovatele: **Ing. P. U.,** zastoupený JUDr. Dušanem Kuskem, advokátem, se sídlem Komenského 28, Šestajovice, proti odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy,** se sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy, zastoupený Mgr. Lukášem Rothanzlem, advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – Územní plán města Kostelec nad Černými lesy, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2017, č. j. 50 A 4/2017 – 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Navrhovateli **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel na území odpůrce vlastní pozemky a na nich hospodaří. Dne 20. 3. 2017 podal ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 - Územní plán města Kostelec nad Černými lesy - vydaného usnesením zastupitelstva obce dne 18. 1. 2017 (dále jen „územní plán“) jako celku, eventuálně v textové části napadeného územního plánu vymezující podmínky pro využití ploch: PLOCHY ZEMĚDĚLSKÉ (PZ), v textové části napadeného územního

plánu vymezující doplňující podmínky pro využití ploch: PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – ZEMĚDĚLSKÉ HOSPODAŘENÍ, lokalita ZH2, a v grafické části napadeného územního plánu vztahující se k pozemkům parc. č. X, X a X, k. ú. X.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadený územní plán zrušil v rozsahu grafické a textové části vymezení využití ploch: PLOCHY ZEMĚDĚLSKÉ (PZ) ve vztahu k pozemku parc. č. X a části pozemku parc. č. X, oba zapsané na listu vlastnictví č. X, k. ú. X (výrok I.), a v textové části na straně 30, v části PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – ZEMĚDĚLSKÉ HOSPODAŘENÍ (ZH), lokalita ZH2 – doplňující podmínky, a to v rozsahu věty „*Konkrétní záměry připravované v této lokalitě bude nutné v rámci jejich projektové přípravy předložit Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství k vyjádření, zda budou či nebudou předmětem posuzování vlivů záměrů na ŽP (tzv. EIA)*“ (výrok II.). Ve zbylém rozsahu návrh zamítl (výrok III.) a rozhodl o nákladech řízení (výrok IV.).

[3] K aktivní procesní legitimaci uvedl, že navrhovatel výpisem z katastru nemovitostí doložil, že je vlastníkem pozemků dotčených územním plánem (parc. č. X, X, X, k. ú. X), napadený územní plán se tedy zjevně může dotknout jeho vlastnického práva. Ve věci samé se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí o námitkách navrhovatele ve vztahu k podmínkám funkčního využití ploch zemědělských (dále jen „plochy PZ“). Navrhovatel uplatňoval požadavek na doplnění podmínek pro využití ploch PZ o možnost stavět stavby a zařízení pro zemědělství na pozemcích parc. č. X a X v průběhu projednání územního plánu celkem dvakrát. Odůvodnění zamítnutí námitky při druhém opakovaném veřejném projednání konaném z důvodu, že se nevztahovala k projednávané změně návrhu územního plánu, shledal krajský soud dostatečným. Oproti tomu nemohl aprobovat zamítnutí námitky při prvním opakovaném veřejném projednání, které odpůrce odůvodnil tím, že znění regulativů vychází ze stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny a že pro účely zemědělské zástavby jsou vymezeny plochy výroby a skladování – zemědělské hospodaření („plochy ZH“). Krajský soud z obsahu správního spisu dovodil, že zmiňované podkladové stanovisko nevylučuje paušálně výstavbu všech zemědělských staveb, výstavbu menších zemědělských staveb a zařízení, o něž navrhovatel svou námitkou usiloval, naopak umožňuje. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto nesprávně odkazuje na neexistující požadavky orgánu ochrany přírody a krajiny. Odpůrce může funkční využití ploch vymezit přísněji, než je vyžadováno zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, neboť ten určuje toliko minimální míru ochrany krajiny. Musí však přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívá ojedinělost podmínek v daném území a z jakých důvodů není zákonem stanovená míra ochrany dostatečná. Omezení aktivit v území musí být úměrné ohrožení předmětných hodnot. Takové odůvodnění však v posuzované věci zcela absentuje, rozhodnutí o předmětné námitce je proto nepřezkoumatelné. Důvody celkového zákazu výstavby všech druhů zemědělských staveb na plochách PZ nelze zjistit ani z odůvodnění napadeného územního plánu, krajský soud se tedy nemohl zabývat věcným přezkumem zákonnosti a přiměřenosti podmínek pro využití ploch PZ.

[4] K druhému návrhovému bodu krajský soud uvedl, že uvedená podmínka ukládá vlastníkovi pozemku povinnost, která jde nad rámec povinností vyplývajících ze zákona

č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Napadený regulativ svěřuje krajskému úřadu novou pravomoc, což je v rozporu se základním ústavním principem, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. I pokud by se napadený regulativ vztahoval pouze k záměrům ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je přesto nezákonný, neboť je v rozporu s § 21 a § 22 téhož zákona. Předmětný regulativ nelze bagatelizovat tím, že má pouze signalizační funkci, neboť splnění požadavků územního plánu je zákonným předpokladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím územním řízení. Ostatní návrhové body shledal krajský soud nedůvodnými.

II. Shrnutí obsahu kasační stížnosti

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) podal proti výrokům I. a IV. napadeného rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel kasační stížností brojí proti závěru krajského soudu o nedostatečném odůvodnění zamítnutí námitky navrhovatele týkající se podmínek pro využití zemědělských ploch. Stěžovatel namítá, že při zamítnutí námitky vycházel ze stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, na které v odůvodnění přímo odkázal. Stěžovatel upozorňuje na str. 17 pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, kde je uveden požadavek dotčených správních orgánů na úpravu regulativů územního plánu pro zemědělské plochy, a na bod 2.1.19, který daný požadavek zapracovává. Návrh územního plánu pokyny plně respektoval a převzal veškeré regulativy pro zemědělské plochy. Stanovisko Městského úřadu v Říčanech ze dne 7. 7. 2014, č. j. 102773/2014-MURI/OŽP-00354, bylo vyhodnoceno pořizovatelem v návaznosti na dohadovací řízení s Krajským úřadem Středočeského kraje dle § 4 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Výstupy dohadovacího řízení jsou uvedeny ve „Vyhodnocení požadavků, stanovisek a připomínek k návrhu územního plánu Kostelce nad Černými lesy - § 52“ (dále jen „vyhodnocení požadavků, stanovisek a připomínek“), v němž se ve vztahu ke krajským soudem citovanému požadavku uvádí, že vše zůstává dle dosavadního stavu. Z uvedeného vyplývá, že orgány státní správy dospěly s ohledem na ochranu veřejného zájmu k závěru, že na zemědělských plochách nelze umístit žádné stavby. Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny bylo v průběhu správního řízení měněno, což nelze klást k tíži stěžovateli, neboť byl povinen závěry dotčených orgánů státní správy respektovat a zapracovat do návrhu územního plánu. Nepřesnost v odkazu na podklad rozhodnutí o námitce nemůže být důvodem pro zrušení územního plánu. Krajský soud rovněž nezohlednil, že Městský úřad v Říčanech jakožto orgán ochrany přírody a krajiny neměl ve stanovisku ze dne 2. 9. 2015, č. j. 42246/2015-MURI/OŽP/00354, k návrhu rozhodnutí o námitkách žádné připomínky.

[6] Stěžovatel dále brojí proti závěru o chybějícím detailnějším popisu specifik místní krajiny, neboť regulace zemědělských ploch nejde nad rámec požadavků dotčeného správního orgánu. Odlišením ploch zemědělských a ploch zemědělského hospodaření, kam lze umístit stavby pro zemědělství, byl sledován zájem na rozumném uspořádání krajiny. Závěry krajského soudu se týkají vhodnosti územně plánovací dokumentace, což však

součástí soudního přezkumu být nemůže. Za situace, kdy zvolené řešení nekoliduje s veřejným zájmem, může obec do územního plánu promítnout vlastní představu o uspořádání území. Napadený rozsudek je v rozporu se zásadou zdrženlivosti a nepřiměřeně zasahuje do stěžovatelova ústavně garantovaného práva na samosprávu.

[7] Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost výroku I. pro nesrozumitelnost. Textová část územního plánu neobsahuje jakoukoli zmínku o pozemcích uvedených ve výroku I. napadeného rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

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

[10] Nejvyšší správní soud ve věcech přezkumu územních plánů vychází ze svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž dovodil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, 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. Navrhovatel v řízení nijak nezpochybňoval otázky související s pravomocí stěžovatele k vydání územního plánu nebo s případným překročením zákonem stanovených mezí jeho působnosti při vydávání územního plánu, krajský soud se v posuzovaném řízení zabýval primárně námitkami spadajícími pod třetí krok algoritmu soudního přezkumu, tedy posouzením, zda územní plán byl vydán zákonem stanoveným postupem.

[11] Jádro sporu tkví v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o nevyhovění námitce týkající se doplnění podmínek pro využití ploch PZ o možnost stavět stavby a zařízení pro zemědělství na pozemcích parc. č. X a X, která byla navrhovatelem uplatněna při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu.

[12] Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, „[v]*lastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy*.“

[13] Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou proti návrhu územního plánu podat námitky pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námitkách (§ 53 odst. 1 stavebního zákona).

[14] Krajský soud správně v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že požadavky, které je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitce, vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS. V zásadě mají být stejné jako v případě správních rozhodnutí. Z odůvodnění musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřípustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty občanů. V navazujícím usnesení ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3836/13, pak Ústavní soud uvedený závěr upřesnil v tom smyslu, že „[p]*osouzení, zda rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele, které proti návrhu ZÚR vznesl, naplňuje požadavek náležitého odůvodnění (ve smyslu srozumitelnosti a úplnosti) je pak věcí obecného (správního) soudu, nejde-li o hodnocení zjevně extrémní a svévolné* […].“

[15] Rovněž je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 – 101 či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 - 44).

[16] Stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou závazným podkladem pro územní plán (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62). Jak správně konstatoval již krajský soud, vázanost závěry stanovisek dotčených orgánů nezbavuje stěžovatele povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách, které se týkají obsahu těchto stanovisek. Pouhý odkaz či citace jejich obsahu tedy nejsou dostatečné (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89, ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 – 138, či ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 – 47). Pokud jsou důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být z rozhodnutí o námitkách zřejmé, na základě stanovisek kterých dotčených orgánů bylo rozhodnuto, co bylo jejich obsahem, z jakých důvodů je vznesená námitka v rozporu se stanovisky dotčených orgánů a zda vůbec a jak se tyto orgány k uvedené námitce postavily poté, co byla vznesena (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 2/2008 – 62).

[17] Navrhovatel při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu uplatnil dne 2. 7. 2015 písemnou námitku, v níž mimo jiné požadoval, aby byl text návrhu územního plánu upraven tak, že podmíněně přípustné funkční využití ploch zemědělských bude doplněno o stavby a zařízení pro zemědělství. V odůvodnění námitky uvedl, že pokud nebude doplněno podmíněně přípustné funkční využití ploch, nikdo nebude zatravňovat zemědělskou půdu, neboť zde nebude moci chovat zvířata, pro která zemědělec potřebuje stavět přístřešky a stání. Takový postup je v rozporu s požadavkem na přijetí protierozních opatření. Navrhovatel dále upozornil, že ministerstvo pro místní rozvoj a ministerstvo zemědělství připravují novelu stavebního zákona, dle které bude možno stavět na zemědělské půdě stavby pro zemědělství do 60 m² bez stavebního a územního rozhodnutí (obdobná úprava platí v současnosti pro stavby určené k myslivosti). Návrh územního plánu dle navrhovatele znemožní další členění krajiny, neboť zemědělci nebudou zatravňovat půdu ani stavět oplocení z bradel, pokud jim bude fakticky znemožněn chov zvířat ve volné krajině. Rozhodnutím o námitkách, jež tvoří přílohu č. 3 opatření č. 1/2017, nebylo námitce vyhověno. Stěžovatel v odůvodnění uvedl, že znění regulativů funkční plochy PZ vyplývá ze stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Dále doplnil, že „[s]*tavby a zařízení pro zemědělství není vhodné umožňovat paušálně ve všech plochách PZ, neboť ty tvoří velmi podstatnou část katastrálního území. Zvolené regulativy chrání krajinu před neuměřenou a neregulovanou zástavbou zemědělskými stavbami. Pro tyto účely jsou vymezeny speciální plochy, které jsou pro toto využití vhodné, a které jsou doplněny vlastními regulativy (plochy ZH).*“

[18] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že v konceptu územního plánu vypracovaném v únoru 2012 bylo projektantem u ploch PZ navrhnuto přípustné funkční využití „*stavby a zařízení pro provoz a údržbu dané plochy*“ a podmíněně přípustné funkční využití „*stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství (např. seníky, hnojiště, technická zařízení na pastvinách – ohrady, napajedla, přikrmovací zařízení, přístřešky na pastvinách, zimoviště apod.)*“. Městský úřad v Říčanech, odbor životního prostředí (dále jen „orgán ochrany přírody a krajiny“) ve svém stanovisku ke konceptu územního plánu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 41844/2012-MURI/OŽP-00354, požadoval změnit přípustné funkční využití na „*oplocení pomocí bradel a ohradníků*“, k uvedenému podmíněně přípustnému funkčnímu využití nic nenamítal. Navíc navrhl z regulativů vypustit větu: „*Podmínkou je, že tyto zásahy nesmí být v rozporu s hlavním funkčním využitím a nenaruší stávající charakter*

území.“ Na jednání v rámci dohadovacího řízení dne 11. 6. 2013 neměl vedoucí orgánu ochrany přírody a krajiny žádné připomínky. Ve shrnutí stanovisek dotčených orgánů státní správy ze dne 17. 7. 2013 je nicméně podmíněně přípustné funkční využití ploch PZ bez uvedení důvodu změněno oproti originálu stanoviska č. j. 41844/2012-MURI/OŽP-00354 tak, že namísto staveb a zařízení pro zemědělství jsou zde uvedeny stavby a zařízení pro lesnictví. Pokyny pořizovatele pro zpracování územního plánu ze dne 27. 11. 2013 takto shrnuté stanovisko kopírují. Návrh územního plánu z dubna 2014 pak tyto pokyny reflektuje a funkční využití ploch PZ upravuje požadovaným způsobem. Orgán ochrany a přírody ve svém stanovisku k návrhu územního plánu ze dne 7. 7. 2014, č. j. 102773/2014-MURI/OŽP-00354, požaduje do regulativu ploch PZ přidat jako podmíněně přípustné funkční využití „*stavby a zařízení pro zemědělství (pouze lehké, odstranitelné stavby drobného charakteru – přístřešky pro zvířata, krmeliště, seníky apod.)*“. Návrh územního plánu byl na základě uplatněných námitek, připomínek a stanovisek upraven a předložen k opakovanému veřejnému projednání dne 27. 5. 2015. Na dotaz navrhovatele při opakovaném veřejném projednání dne 29. 6. 2015, z jakého důvodu byly v regulativech plochy PZ vyloučeny zemědělské stavby, mu bylo odpovězeno, že „[d]*efinice hlavního, přípustného, podmíněně přípustného a nepřípustného využití vyplývá z požadavku orgánu ochrany přírody a krajiny*“. Ve stanovisku k upravenému návrhu územního plánu ze dne 7. 7. 2015, č. j. 31145/2015-MURI/OŽP/00354, orgán ochrany přírody a krajiny již neměl k plochám PZ žádné připomínky.

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že vypořádání námitky navrhovatele jak v rozhodnutí o námitkách, tak ústně při opakovaném veřejném projednání je v rozporu se závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny. Projektant územního plánu i orgán ochrany přírody a krajiny zjevně zamýšleli na plochách PZ podmíněně připustit stavbu menších staveb a zařízení pro zemědělství. Z blíže neuvedeného důvodu však pořizovatel územního plánu ve shrnutí stanovisek dotčených orgánů státní správy ze dne 17. 7. 2013 stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny nesprávně reprodukoval a namísto uvedených staveb pro zemědělství do regulativů ploch PZ zařadil stavby a zařízení pro lesnictví. Tato změna se pak promítla do pokynů pro zpracování územního plánu a do návrhu územního plánu z dubna 2014. Takovýto postup je zcela nepřípustný. Nejenže je územní plán ve výsledku v rozporu se stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny, které je pro něj závazným podkladem, popsaný netransparentní postup orgánů veřejné správy při pořizování územního plánu je v rozporu rovněž se základními zásadami činnosti veřejné správy i se zákonnou úpravou procesu přijímání územního plánu. Dále není pravda, jak tvrdí stěžovatel, že by orgán ochrany přírody a krajiny neměl ke změně v návrhu územního plánu výhrady, neboť ve stanovisku ze dne 7. 7. 2014 opět požadoval doplnění staveb a zařízení pro zemědělství drobného charakteru. Nadto je třeba konstatovat, že rozhodnutí o námitkách v rozporu s výše uvedenou judikaturou neuvádí, z jakého stanoviska orgánu ochrany a přírody požadavky regulativů ploch PZ vycházejí ani co bylo jejich obsahem.

[20] Nejvyšší správní soud pro úplnost ve shodě s krajským soudem konstatuje, že zbývající odůvodnění nevyhovění námitce (že stavby pro zemědělství není možné povolovat na všech plochách PZ, neboť tvoří podstatnou část území, že regulativy brání nekontrolovatelné výstavbě a že pro tyto účely byly vymezeny speciální plochy ZH) není dostatečné, neboť se nevypořádává s podstatou uplatněné námitky. Navrhovatel při

pořizování územního plánu argumentoval tím, že pro chov zvířat je výstavba menších staveb jako přístřešků a stání na pastvinách nezbytná. Své požadavky podpořil i poukazem na veřejný zájem na zatravňování pozemků v zájmu protierozních opatření. Rozhodnutí o námitkách na tyto argumenty nijak nereaguje, pouze vágně uvádí, že zvolené regulativy brání krajinu před nekontrolovatelnou zástavbou. V odůvodnění není blíže specifikováno, jakým způsobem přístřešek pro dobytek může narušit vzhled středočeské krajiny. Vypořádání námitky rovněž nebere v úvahu, že navrhovatel požadoval doplnění staveb pro zemědělství do podmíněně přípustného funkčního využití, v dalších fázích územního plánování by tedy příslušné orgány výstavbu těchto menších zemědělských zařízení mohly regulovat. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posuzovaná regulace ploch PZ v územním plánu představuje zásah do navrhovatelova vlastnického práva a práva podnikat. Takový zásah je přípustný pouze v případě, že je přesvědčivě odůvodněn veřejný zájem na zvoleném řešení. Rozhodnutí o námitkách však převažující veřejný zájem ani neidentifikuje, ani nijak neodůvodňuje. V kasační stížnosti stěžovatel pouze bez bližšího odůvodnění (které by nicméně stejně nemohlo nahradit absenci odůvodnění územního plánu, viz např. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 195/2014 – 47 či obecně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71) uvádí, že zvolené regulativy obstojí z hlediska veřejného zájmu.

[21] K námitce týkající se zásady zdrženlivosti Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud posuzovanou část územního plánu zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce navrhovatele, tedy v rámci třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Vhodností zvolené regulace se vůbec nezabýval, neboť vzhledem ke zcela nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o námitkách ani nemohl. Ohledně obecného odkazu stěžovatele na zásah do práva na samosprávu Nejvyšší správní soud uvádí, že právo na samosprávu není absolutní ani neomezitelné, musí být vyvažováno s právy dotčených vlastníků a se zásadou zákonnosti veřejné správy. Vzhledem k výše popsaným zásadním vadám při vypořádání navrhovatelem uplatněné námitky nelze hodnocení krajského soudu považovat za přepjatě formalistické či dokonce svévolné (viz již zmiňovaný nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 a usnesení III. ÚS 3836/13).

[22] K druhé stížní námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že s možností zrušení části územního plánu počítá § 101d odst. 2 s. ř. s. Pokud soud vyhoví návrhu na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, zruší územní plán pouze v rozsahu týkající se pozemků osoby, která námitku uplatnila, neboť popsané pochybení se promítá pouze do dané části územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, či již zmiňované rozsudky č. j. 2 Ao 2/2008 – 62 a č. j. 2 As 195/2014 – 47). V posuzované věci krajský soud předmětnou část územního plánu zrušil z důvodu nepřezkoumatelného vypořádání námitek navrhovatele, zařazení předmětných pozemků v územním plánu pak není nijak provázáno s ostatními lokalitami a zrušení územního plánu v této části se jich nijak nedotkne. Stěžovatel po odstranění zjištěných vad znovu rozhodne o námitkách navrhovatele, toto rozhodnutí řádně zdůvodní. Následně pak územní plán v této části znovu vydá.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný navrhovatel v řízení o kasační stížnosti neučinil žádné úkony, ani vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. září 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu