

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci v právní věci navrhovatelů: **a) J. D., b) J. D., c) J. D., d) E. D., e) Š. J., f) MUDr. T. K., g) M. K, h) R. L., ch) P. S., i) MUDr. M. Š., j) Ing. J. V., k) D. V., l) Ing. J. V., m) S. V.,** všichni zastoupeni JUDr. Lukášem Slaninou, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti odpůrkyni: **Obec Nahořany,** se sídlem Nahořany 76, zastoupená Mgr. Zbyňkem Čermákem, advokátem se sídlem Gočárova třída 504, Hradec Králové, v řízení o spojených návrzích na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Nahořany schváleného dne 31. 10. 2017 usnesením zastupitelstva obce Nahořany č. 1, resp. na zrušení jeho části, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů g) – i) a l) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 12. 2019, č. j. 30 A 7/2018 - 406,

takto:

I. Kasační stížnosti navrhovatelů g) – i) a l) **se zamítají.**

II. Navrhovatelé g) – i) a l) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů g) – i) a l).

III. Navrhovatelé g) – i) a l) **jsou povinni** společně a nerozdílně nahradit odpůrkyni náklady řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů g) – i) a l) ve výši 8228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

IV. Navrhovatelům g) – i) a l) **se vrací** zaplacený soudní poplatek v celkové výši 25 000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé jsou vlastníky či spoluvlastníky pozemků p. č. XA až XB v k. ú. L. u N. Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) se domáhali zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Nahořany schváleného dne

31. 10. 2017 usnesením č. 1 zastupitelstva obce Nahořany, resp. jeho části týkající se lokality K2/1e, v níž se nacházejí dotčené pozemky navrhovatelů.

[2] Navrhovatelé nesouhlasili se zařazením svých pozemků do plochy Z16, u níž byl uveden způsob využití NSpzv (plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělské a vodohospodářské), neboť v rámci přijímání územního plánu navrhovali, aby jejich pozemkům byl přiřazen způsob využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Regulaci považovali za neproporcionální ve vztahu k zásahu do jejich práv. Dále brojili proti vypořádání námitek, které v rámci přijímání územního plánu vznesli, a proti obsahu stanovisek dotčených orgánů včetně podkladů, ze kterých stanoviska vycházela.

[3] Krajský soud návrh neshledal důvodným a rozsudkem ze dne 29. 5. 2018, č. j. 30 A 7/2018 - 350, jej zamítl.

[4] Navrhovatelé podali proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018 – 62, částečně vyhověl. Uvedl, že závěr krajského soudu o nemožnosti věcného přezkumu stanovisek závazných pro vydání územního plánu odporuje smyslu soudního přezkumu. Pokud by nebylo možné v rámci řízení o zrušení územního plánu tato stanoviska přezkoumat z hlediska věcné správnosti, zúžil by se rozsah přezkumu na pouhé ověření, zda pořizovatel územního plánu převzal podmínky uvedené ve stanoviscích za své, a soudní přezkum by se tak stal čistě formálním. Krajský soud tak rozhodoval na základě nesprávného právního posouzení věci. Měl vypořádat i námitky zpochybňující obsahovou správnost stanoviska KÚ Královéhradeckého kraje, jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, ze dne 8. 12. 2015 ve znění jeho doplnění ze dne 6. 3. 2017. Taktéž neobstojí argumentace krajského soudu, že vzhledem ke skutečnosti, že pořizovatel nemusí bez výhrad závěry z těchto podkladů do územního plánu převzít, nemůže se jejich obsahem krajský soud zabývat. Je povinností krajského soudu k žalobním námitkám přezkoumat, zda pořizovatel územního plánu vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu a zda všechny podklady v souhrnu řádně vyhodnotil.

[5] Nejvyšší správní soud naopak neshledal důvodnou námitku rozdílného přístupu k lokalitě Z16 v porovnání s lokalitou Z17 a lokalitou v k. ú. Š. a námitku, že rozhodnutí o námitkách postrádá odůvodnění proporcionality přijatého řešení.

[6] Krajský soud v rozsudku ze dne 9. 12. 2019, č. j. 30 A 7/2018 – 406 (dále jen „napadený rozsudek“), vázán názorem Nejvyššího správního soudu vyřčeným v rozsudku č. j. 1 As 224/2018 - 62, přezkoumal stanoviska dotčených orgánů, konkrétně stanovisko Krajského úřadu Královehradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení zemědělství, ze dne 8. 12. 2015, čj. 31442/ZP/2015, ve znění jeho doplnění ze dne 6. 3. 2017, č. j. KUKHK8278/ZP/2017, vydaného dle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „stanovisko ZPF“), a stanovisko Krajského úřadu Královehradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení EIATO, ze dne 14. 12. 2015, č. j. 2202/ZP/2014, vydaného dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „stanovisko SEA“). Uzavřel, že uvedená stanoviska jsou zákonná a věcně správná.

II. Společná kasační stížnost navrhovatelů g) – i) a l), vyjádření odpůrce

II.1 Kasační stížnost navrhovatelů g) – i) a l)

[7] Navrhovatelé g) – i) a l) (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelé namítli, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, protože se nezabýval námitkami proti stanovisku SEA uvedenými v bodech 10 až 22 návrhu.

[9] Stěžovatelé nesouhlasí se závěry krajského soudu ohledně zákonnosti a věcné správnosti přezkoumávaných stanovisek. Krajský soud se jimi zabýval pouze formálně. Navíc dezinterpretoval zákon o ochraně zemědělského půdního fondu.

[10] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pro případné posouzení proporcionality není v předmětné věci prostor, neboť otázku poměřování zájmů má dotčený orgán zkoumat jen u zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany. Takový výklad je v rozporu s principy obecné logiky i s účelem zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Je-li tedy v § 4 odst. 3 tohoto zákona uvedeno, že zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu, pak to neznamená, že u III. až V. třídy ochrany nemá být vůbec zjišťován poměr jiného veřejného zájmu vůči zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu. U III. až V. třídy ochrany však jiný veřejný zájem nemusí převážit výrazně, ale postačuje prosté převážení. Stěžovatelé tedy jsou i nadále přesvědčeni, že v tomto případě nebyl respektován princip proporcionality, což způsobuje vadu řízení.

[11] Stěžovatelé taktéž považují odůvodnění jednotlivých stanovisek za nedostatečná. Nesouhlasné stanovisko oddělení zemědělství týkající se lokality Z16 (plocha staveb pro rodinnou rekreaci) v k. ú. L. u N. bylo odůvodněno pouze tím, že se jedná o vymezení nové zastavitelné lokality, která nenavazuje na zastavěné území, a že jejím umístěním dochází k narušení souvislého půdního bloku. Takové odůvodnění považují stěžovatelé za naprosto nedostatečné a jediný důvod tam vymezený za nelogický a nesouladný s Posouzením vlivu na životní prostředí návrhu územního plánu obce Nahořany vypracovaným společností Empla AG, spol. s r. o., Hradec Králové pod archivním číslem 285/15 (dále jen „SEA“). Nesouhlasné stanovisko oddělení zemědělství bylo doplněno dne 6. 3. 2017 pod č. j. KUKHK-8278/ZP/2017. Doplnění nic podstatného nepřineslo, pouze za použití více slov sdělilo totéž. Za další argument lze považovat snad jen to, že umístění předmětné plochy má být v rozporu s obecnými zásadami plošné ochrany zemědělského půdního fondu dle § 4 zákona o zemědělském půdním fondu, plocha údajně narušuje organizaci zemědělského fondu a její umístění údajně nevhodně zasahuje do volné krajiny. Dále krajský úřad ve svém doplnění uvedl, že nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely nebyla v posuzované věci u předmětné plochy prokázána.

[12] Dle stěžovatelů lze návaznost na zastavěné území snadno napravit propojením lokality Z16 s již zastavěným územím. K narušení souvislého půdního bloku nedochází, neboť lokalita Z16 leží u břehu vodní nádrže Rozkoš (došlo by tedy pouze k odnětí kraje půdního bloku). Z téhož důvodu by plocha Z16 nenarušila organizaci zemědělského

půdního fondu ani by nevhodně nezasahovala do volné krajiny. Umístění plochy Z16 by nebylo v rozporu ani s obecnými zásadami plošné ochrany zemědělského půdního fondu dle § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Vzhledem k tomu, že na území obce Nahořany se nenachází jiná dostatečně velká a svým charakterem vhodná plocha pro individuální rekreaci, mají stěžovatelé za to, že nesouhlasné stanovisko není v souladu s odkazovaným § 4. To, že nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely nebyla prokázána, je způsobeno pouze tím, že správní orgán v tomto ohledu žádné zjištění neučinil, neboť se vůbec nevěnoval otázce, zda se v obci Nahořany nachází dostatek ploch uvedených v § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. A pokud se tím přesto zabýval, pak neřešil, zda by takové plochy neměly být přednostně využity pro jiný typ výstavby (například plochy smíšené obytné nebo zemědělská výroba), díky čemuž by se zabránilo odnětí kvalitnější zemědělské půdy nacházející se v lokalitách Z4, Z5, Z6, Z17 a dalších) a místo nich by k výstavbě byla užita plocha s méně kvalitní půdou a větším stupněm ohroženosti erozí (což je právě případ dotčených pozemků).

[13] Ani závěry krajského soudu v bodu 112 napadeného rozsudku, že lokalita Z17 vychází z dlouhodobé koncepce, kdežto lokalita Z16 by byla v daném území naprosto novou zastavitelnou plochou, což má ospravedlňovat jiný přístup k řešení těchto lokalit, nepovažují stěžovatelé za správné. Stěžovatelé sice tento rozdíl chápou, ovšem nemohou souhlasit s tím, že by na základě toho, že lokalita Z17 již je částečně zastavěna, měla ospravedlňovat evidentní libovůli SEA, kde lokalita Z17 není z žádného hlediska hodnocena záporně, ale lokalita Z16 hned z několika (např. vliv na vodu, vliv na krajinný ráz) ano – to vše bez zdůvodnění. Přitom lokalita Z17 je větší než lokalita Z16, tudíž by její existence zcela logicky měla být spojena s většími negativními dopady pro přírodu i krajinu ve všech směrech, přesto tyto dopady SEA hodnotí u lokality Z17 jako méně negativní oproti lokalitě Z16. Stěžovatelé rovněž nemohou souhlasit s tím, že by skutečnost, že lokalita Z17 není v celém svém rozsahu úplně novou zastavitelnou plochou, měla být důvodem k natolik odlišnému přístupu. Lokalita Z17 je z převážné části návrhová (tj. nově vytvořená zastavitelná plocha), nikoli stavová (tj. již zastavěná).

[14] Stěžovatelé se cítí být poškozeni a rozhodnutí o námitkách i napadený rozsudek vnímají jako nespravedlnost, neboť v obou případech jsou uměle konstruovány důvody, proč dotčené pozemky nemohou být územním plánem určeny k zástavbě stavbami pro rodinnou rekreaci. Přitom cca od roku 2011 stěžovatelé usilují o to, aby své pozemky mohli užívat k rodinné rekreaci a za tím účelem na nich i umístit stavby. V této snaze nalezli podporu u starosty obce Nahořany, o čemž svědčí i to, že v návrhu územního plánu pro společné jednání byla vymezena plocha Z16 s navrženým způsobem využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Po společném jednání se však ze strany dvou dotčených orgánů objevily námitky proti této lokalitě a od té doby se stěžovatelé zatím marně snaží o to, aby na svých pozemcích mohli umístit stavby pro rodinnou rekreaci a nebylo jim v tom bráněno kvůli nějakým zástupným důvodům, které v jiných lokalitách v okolí vodní nádrže Rozkoš zástavbě nebrání.

II.2 Vyjádření odpůrkyně

[15] Odpůrkyně uvedla, že stěžovatelé založili námitky v kasační stížnosti na stále stejném opakování tvrzení z návrhů na zrušení části územního plánu, se kterými se krajský soud

vypořádal. Stěžovatelé nemovitosti nabyli s vědomím, jaké pozemky do svého vlastnictví nabývají, přičemž jejich charakter zůstal územním plánem zcela nezměněn a byl zachován.

[16] Odpůrkyně rozporuje tvrzení stěžovatelů, že by ohroženost dotčených pozemků erozí měl být argument a důvod k jejich vyjmutí ze zemědělského půdního fondu (tedy jejich zastavění). Zde lze poukázat právě na řešení obsažené ve vydaném územním plánu, které předmětné pozemky nezařazuje do klasických zemědělských pozemků, ale vymezuje je jako součást plochy smíšené nezastavěného území přírodní, zemědělské a vodohospodářské, kde je možná i například krajinná zeleň – tj. případné protierozní opatření by zde bylo plně v souladu s územním plánem.

[17] Odpůrkyně nesouhlasí ani s označením důvodů uvedených v rozhodnutích o jejich námitkách jako uměle zkonstruovaných. Uvedené důvody jsou plně logické, opírají se o pádné argumenty. Stěžovatelé pak žádné argumenty pro své tvrzení neuvádějí.

[18] Odpůrkyně závěrem upozornila, že stěžovatelé podávající nyní předmětnou kasační stížnost jsou vlastníky pouze části vymezené plochy změny v krajině Z2/1e.

II.3 Replika stěžovatelů

[19] Stěžovatelé trvají na tom, že lokalita Z17 navazuje pouze na obdobnou plochu pro rekreaci vymezenou na území obce Velká Jesenice, která nenavazuje na zbytek zastavěného území obce. Tím, že lokalita Z17 takto navazuje na malou plochu rekreace nacházející se na území obce Velká Jesenice, se nic nemění na tom, že fakticky se jedná o území, které nenavazuje na zbytek zastavěného území ani jedné z obcí.

[20] Stěžovatelé uvedli, že v kasační stížnosti netvrdili, že jen kvůli tomu, že jsou dotčené pozemky ohrožené erozí, by měly být vyjmuty ze zemědělského půdního fondu, ale psali o tom, že ohroženost erozí by měla být faktorem svědčícím ve prospěch odejmutí ze zemědělského půdního fondu. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že podobně jako by ze zemědělského půdního fondu měla být odnímána přednostně půda méně kvalitní, stejně tak by přednostně měla být odnímána půda ohrožená erozí. Pokud by se tedy orgán ochrany zemědělského půdního fondu návrhem územního plánu řádně zabýval, měl by tato hlediska brát v potaz (což neznamená, že v žádném případě nemůže odsouhlasit odnětí kvalitnější půdy nebo půdy méně ohrožené erozí, ale pokud k takovému kroku přistoupí, měl by své závěry odůvodnit).

II. 4 Vyjádření odpůrkyně k replice

[21] Odpůrkyně poukázala § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, který jednoznačně definuje pojem zastavěné území jako území vymezené územním plánem nebo postupem podle stavebního zákona. Argumentace stěžovatelů rozlišující zastavěné území plochy rekreace a zastavěné území samotné obce se tak neopírá o právní základ a odpůrkyně pouze odkazuje na svá předešlá vyjádření.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.1 Přípustnost opakované kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přípustná, jelikož jde v tomto řízení o opakovanou kasační stížnost. Dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu po tom, co jeho původní rozhodnutí bylo kasačním soudem zrušeno. Je tomu tak proto, aby se soud nezabýval opakovaně otázkou, k níž už v dané věci právní názor zaujal. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, č. 1723/2008 Sb., vyslovil, že přípustnost opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil. Nyní podaná kasační stížnost se týká důvodů, kterými se kasační soud ve svém prvním rozsudku nezabýval, a proto je přípustná.

III.2 Obecná východiska při soudním přezkumu územního plánu

[23] Východiskem, z nějž vychází správní soudy při přezkumu územního plánu obce a na které správně poukázal i krajský soud, je především zdrženlivost. Pořizování územně plánovací dokumentace je komplikovaný proces, jehož výsledkem je co možná největší rozumně dosažitelný soulad mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Při nacházení tohoto souladu je nutné dodržovat určité zákonné postupy, stanovené zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. „*V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51).

[24] Výše uvedená zdrženlivost, vztahující se i k posuzování vhodnosti funkčního využití té které lokality, však nebrání správním soudům posoudit, „*zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88).

[25] Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyjádřil i k tomu, kdy je třeba přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy. Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře nebo v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. „*K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.*“ Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010

- 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38.

[26] Je v úvaze obce, jakou lokalitu umožní zastavět a jaké požadavky k tomu stanoví. U nezastavěné lokality lze stanovit přísnější podmínky než u již zastavěné. K tomu však musí disponovat dostatečně kvalitními podklady, které odůvodňují odlišné zacházení. Tyto podklady pak správní soudy (typicky k námitce účastníka) přezkoumají, a to nejen z hlediska zákonnosti, ale i věcné správnosti. Všechny podklady pro vydání územního plánu totiž slouží ke zjištění skutkového stavu věci, a pokud některé ze závěrů v pokladech uvedených činí účastník spornými, je zejména na krajském soudu, aby ověřil, zda byl skutkový stav zjištěn správně. Z uvedeného však nelze učinit kategorický závěr, že jakákoliv nesprávnost podkladu má vliv na územní plán.

[27] Neexistuje sice veřejné subjektivní právo jednotlivce (vlastníka) na zařazení jeho pozemků do zastavitelného území – skutečnost, že v územním plánu se nezmění účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ vlastníka pozemku, nemůže být kvalifikována jako nezákonnost, neboť je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 - 74). Územní plán ale „*představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).

[28] Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (kromě citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu viz např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 – 192).

III.3 Námitka nepřezkoumatelnosti

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, a to jak z úřední povinnosti, tak i k námitce stěžovatelů, a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z napadeného rozsudku vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí návrhu. Krajský soud se dostatečně vypořádal se všemi nosnými námitkami stěžovatelů.

[30] Nelze hovořit ani o tom, že by se odůvodnění krajského soudu míjelo s podstatou námitek obsažených v návrhu. Krajský soud se zaměřil na jádro uplatněné argumentace a to dostatečně vypořádal. Ačkoliv si zcela jistě lze představit ještě důkladnější vypořádání uplatněných námitek, resp. podrobnější odůvodnění, nezakládá zvolený postup důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost. Postup krajského 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, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl: „*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 stěžovatelů 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). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[31] Nejvyšší správní soud rovněž poznamenává, že ani jeho úkolem není obšírně vyvracet obsáhlou argumentaci vyjádřenou v kasačních stížnostech (a reagovat na každé zde uvedené tvrzení), kterou se již (v případě většiny námitek) dostatečně zabývaly správní orgány a poté krajský soud v napadeném rozsudku. Místo toho bude stručně formulovat své právní závěry a reagovat na stěžejní polemiku stěžovatelů se závěry krajského soudu.

[32] Stěžovatelé opětovně namítají nepřezkoumatelnost závěrů krajského soudu týkajících se námitek proti stanovisku ZPF a námitek proti stanovisku SEA uvedených v bodech 10 až 22 návrhu.

[33] Odůvodnění závazného stanoviska dle § 149 správního řádu by mělo alespoň v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Musí z něj tedy být zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení. Odborné posouzení musí být srozumitelné a dostatečně odůvodněné, jinými slovy musí naplňovat kritéria přezkoumatelnosti (viz rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/2018 - 26). Na soudu pak tedy je, aby přezkoumal, zda závazná stanoviska tvořící podklad napadeného aktu uvedená kritéria

splňují. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak je, tedy že nadřízený dotčený orgán dostatečně a přesvědčivě odůvodnil své závěry a vyšel přitom z konkrétních skutkových okolností daného případu, může převzít jeho odborné věcné závěry do odůvodnění svého rozsudku.

[34] Krajský soud se stanoviskem ZPF podrobně zabýval v bodech 93. až 99. napadeného rozsudku, přičemž posoudil jeho zákonnost i věcnou správnost. Stěžovatelé obsáhle argumentují a polemizují s dílčími závěry krajského soudu, což také svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění. K věcným námitkám se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

[35] Stěžovatelé dále spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nezabýval námitkami proti SEA uvedenými v bodech 10 až 22 návrhu.

[36] Ani tato dílčí námitka není důvodná. Je třeba zdůraznit, že podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují jemu náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Aby byl návrh shledán důvodným, nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytně nutné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Soud totiž nepřezkoumává pouze to, zda došlo k pochybení, ale to, zda došlo k pochybení vedoucímu k tvrzenému porušení práv navrhovatele. Zjednodušeně řečeno platí, že v návrhu musí navrhovatel uvádět alespoň teoretickou možnost dotčení svých práv, aby byl aktivně procesně legitimován. Pro prokázání důvodnosti návrhu pak musí tvrdit takové dostatečně konkrétní dotčení svých práv, aby bylo možné konstatovat, že tato práva byla přijatým opatřením obecné povahy porušena. Ke konkrétnosti návrhových tvrzení lze odkázat na rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta*.“ V souladu s dispoziční zásadou je to tedy navrhovatel, kdo určuje rozsah a do značné míry také kvalitu soudního přezkumu.

[37] Bylo tedy na stěžovatelích, aby v návrhu tvrdili dostatečně konkrétní a relevantní dotčení svých práv. To se však nestalo. Stěžovatelé dostatečně nespecifikovali, jak by mělo dojít k zásahu do jimi označených práv, tedy jaký konkrétní dopad na vlastnictví, který bude současně zasahovat do jejich právní sféry, způsobil nový územní plán. Z návrhu není zřejmé, v čem by mohlo, byť i hypoteticky, dojít k dotčení práv stěžovatelů (a jakých). Ze shromážděných podkladů ani tvrzení stěžovatelů tedy nevyplývá, že by mělo být zasaženo do jejich práv. Krajský soud se stanoviskem SEA zabýval v bodech 104. až 111. napadeného rozsudku, přičemž posoudil jeho zákonnost i věcnou správnost. Jak je uvedeno výše, správní soudy nejsou povinny odpovídat na každou jednotlivou námitku. Krajský soud dostatečně přezkoumal stanovisko SEA v souladu s ustálenou judikaturou. Navíc z argumentace

stěžovatelů nedovodil Nejvyšší správní soud dostatečně konkrétní a relevantní tvrzení dotčení jejich práv, které by vyžadovalo důkladnější přezkum stanoviska SEA soudem.

[38] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek přezkoumatelným, zabýval se dále námitkami směřujícími proti právnímu posouzení návrhových bodů krajským soudem.

III.4 Námitka nesprávného právního posouzení

[39] Nejvyšší správní soud se v předcházejícím rozsudku č. j. 1 As 224/2018 - 62 zabýval námitkou rozdílného přístupu k lokalitě Z16 v porovnání s lokalitou Z17 a lokalitou v k. ú. Š., přičemž jí neshledal důvodnou. Jelikož se nyní jedná o opakovanou kasační stížnost, je argumentace týkající se této otázky nepřípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[40] Stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pro případné řešení otázky proporcionality není v předmětné věci prostor, neboť otázku poměřování zájmů má dotčený orgán zkoumat jen u zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany.

[41] Podle § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zemědělský půdní fond *základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu. Zemědělský půdní fond je jednou z hlavních složek životního prostředí, ochranou zemědělského půdního fondu je zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.* Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona je prvořadým cílem územního plánování ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní hodnoty, přitom chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti, s ohledem na to zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Jedním z úkolů územního plánování podle § 19 odst. 1 stavebního zákona je prověřovat a posuzovat potřebu změn v území s ohledem na životní prostředí a vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů v území.

[42] Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je *pro nezemědělské účely nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, je nutno zejména co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu a odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu.* Podle odst. 3 *zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.*

[43] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že poměřování zájmů se uplatní nejen u zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany (zde musí jiný veřejný zájem výrazně převažovat nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu), ale i u ostatních tříd (zde postačí „prosté“ převážení jiného zájmu). Odpůrce v odůvodnění územního plánu, konkrétně na str. 97 a násl. části II.3. textová část, vypořádal námitky stěžovatelů a vysvětlil, proč nelze vyhovět jejich požadavku na zařazení lokality K2/1e do plochy se způsobem využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci), případně s jiným

způsobem využití, který bude umožňovat výstavbu drobných staveb pro rekreaci, staveb sociálního zázemí, zpevněných ploch a oplocení a s tím související vyjmutí dotčených pozemků ze zemědělského půdního fondu. Při posuzování vycházel odpůrce ze závazných stanovisek dotčených orgánů, odůvodnění je srozumitelné, logické a v souladu se zákonnými požadavky. Nejvyšší správní soud ve shodě s odpůrcem i krajským soudem má za to, že nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely nebyla v posuzované věci u předmětné plochy prokázána. Jak správně uvedl krajský soud, skutečnost, že si navrhovatelé představují, byť i poměrně konkrétně, jiné řešení dané lokality, nemá na zákonnost a *de facto* i věcnou správnost závazného stanoviska vliv, neboť toto vychází ze zcela logického, racionálního a věcného odůvodnění.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval nesouhlasným stanoviskem ZPF, protože stěžovatelé namítají jeho nedostatečné odůvodnění.

[45] Krajský úřad Královehradeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství jako dotčený orgán v závazném stanovisku uvedl, že „*posuzoval 103/228 Územní plán Nahořany – Odůvodnění návrh územního plánu a s ním všechny vymezené zastavitelné plochy jako celkovou urbanistickou koncepci a to především ve vztahu k zákonu č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon ZPF“). Na základě této skutečnosti byl ve výše uvedeném stanovisku krajským úřadem uplatněn souhlas se zastavitelnými plochami, kterými je dotčeno více, než 35 ha pozemků náležících do zemědělského půdního fondu a kterými je umožněn rozvoj obce v každé její části a v dostatečném rozsahu. Dále byl krajským úřadem uplatněn nesouhlas s vymezením navrhované plochy Z16 (plochy staveb pro rodinnou rekreaci) v katastrálním území Lhota u Nahořan, a to především vzhledem k tomu, že umístění předmětné plochy je v rozporu s obecnými zásadami plošné ochrany zemědělského půdního fondu dle § 4 zákona ZPF. Plocha nenavazuje na zastavěné území, narušuje organizaci zemědělského fondu, nevhodně zasahuje do celistvého intenzivně obhospodařovaného půdního bloku, její umístění nevhodně zasahuje do volné krajiny. Vymezení předmětné plochy je z výše uvedených důvodů z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nežádoucí. Krajský úřad upozorňuje na skutečnost, že podle ust. § 4 zákona ZPF je pro nezemědělské účely nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, je nutno zejména co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu a odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu. Nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely nebyla u předmětné plochy prokázána. Podle ust. § 1 odst. 1 zákona ZPF je zemědělský půdní fond základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu. Zemědělský půdní fond je jednou z hlavních složek životního prostředí, ochranou zemědělského půdního fondu je zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí. Krajský úřad postupoval při uplatnění nesouhlasného stanoviska k navrhované ploše Z16 na základě výše uvedených zásad a tedy v souladu se zákonem ZPF a stavebním zákonem.*“

[46] Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění závazného stanoviska za dostatečné, srozumitelné, v souladu se zákony, zejména zákonem o zemědělském půdním fondu. Skutečnost, že si stěžovatelé představují jiné řešení, které by vyhovovalo jejich zájmům, nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného stanoviska ZPF.

[47] Jelikož stanovisko ZPF vycházelo i ze stanoviska SEA, které stěžovatelé taktéž napadají, zabýval se Nejvyšší správní soud i tímto podkladem.

[48] Jak správně uvedl krajský soud, skutečnost, že stěžovatelé nesouhlasí se závěry uvedenými ve stanovisku SEA a v podkladech, ze kterých toto vychází, nemůže sama o sobě znamenat, že je územní plán (byť co do části vymezení plochy Z16) nezákonný. Skutkové závěry v projednávané věci co do vymezení plochy Z16 vycházejí z řady podkladových materiálů – Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, Výkres předpokládaných záborů půdního fondu v měřítku 1 : 5 000, které zpracovala společnost SURPMO, a.s., Projektové středisko Hradec Králové, v září 2015, Preventivní hodnocení krajinného rázu území ORP Nové Město nad Metují zpracované Společností pro životní prostředí spol. s r. o. Brno v říjnu 2012, stanovisko Městského úřadu Nového Města nad Metují ze dne 4. 12. 2015.

[49] Stanovisko SEA je v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, z odůvodnění jednoznačně vyplývá z jakých podkladů a skutečností posuzovatel vycházel a k jakým závěrům dospěl. Tyto závěry pak Nejvyšší správní soud považuje za logické. Stěžovatelé ani netvrdí, k jakým jiným závěrům měli posuzovatel nebo odpůrkyně dospět.

[50] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadený rozsudek obstojí, neboť krajský soud postupoval v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 1 As 224/2018 - 62 a jím učiněné závěry jsou přezkoumatelné a věcně správné.

[51] Nejvyšší správní soud v souladu s již ustálenou judikaturou podotýká, že je zásadně věcí autonomního politického uvážení obce (samozřejmě v mezích limitů daných zejména zákonem a nadřazenými nástroji územního plánování), jakým způsobem uspořádá své území. Pro kroky, které se dotknou subjektivních práv jednotlivců, zvláště pak jejich práv vlastnických, však musí existovat racionální důvody a takové kroky zásadně mají, je-li to rozumně možné, dopadat na jednotlivce v obdobném postavení obdobně a zasahovat do jejich práv co nejméně, jak je to jen rozumně možné. Územní plánování již tím, že omezuje vlastníka ve škále možných způsobů využití svého majetku, znamená takový zásah do vlastnického práva ze své podstaty, a proto pro každé omezení z něho plynoucí musí existovat patřičný legitimní důvod. Cokoliv jiného by byla svévole, která ani v rámci politického rozhodování není obecně vzato přípustná. O takový případ se však nyní nejedná.

[52] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé nemají právní nárok na zařazení svých pozemků do takové plochy funkčního využití, jaké by si přáli. Ani skutečnost, že v rámci přípravy územního plánu bylo jejich pozemkům přiřazeno požadované funkční využití, nezakládá legitimní očekávání ohledně této skutečnosti. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválený územní plán) měl obsahově plně korespondovat s

obsahem zadání (k tomu srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, bod 116).

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[54] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. aplikovaného na základě § 120 s. ř. s. Navrhovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení.

[55] Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že vzhledem k tomu, že odpůrkyně není obcí s rozšířenou působností (srov. přílohu č. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, ve znění pozdějších předpisů), pročež pořizování územního plánu nespadá do její působnosti (§ 6 odst. 1 stavebního zákona), nelze předpokládat, že by účast v řízení o návrhu na zrušení územního plánu představovala obvyklý výkon její úřední činnosti (ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu shrnuté v usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. Března 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 49, č. 3228/2015 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto odpůrkyni přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v nákladech právního zastoupení. Zástupce odpůrkyně učinil v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby – sepis a podání vyjádření ke kasační stížnosti a sepis a podání vyjádření k replice stěžovatelů [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž mu podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, náleží odměna ve výši 2 x 3100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba přičíst 2 x 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že je zástupce odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna se proto navyšuje o 21 % čítajících výši této daně na celkových 8228 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[56] Navrhovatelé g) – i) a l) uhradili každý v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Podání opakované kasační stížnosti však podle ustálené judikatury nepodléhá poplatkové povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS), proto soud výrokem IV. tohoto rozsudku rozhodl o vrácení soudního poplatku. Soudní poplatek bude navrhovatelům vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

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

V Brně 6. května 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu