



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

navrhovatelů:

a) Sdružení na záchranu kopce Tlustec, z.s.
sídlem X

b) Společnost pro trvale udržitelný život, Českolipská regionální
pobočka
sídlem

oba zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D.,
sídlem Aranžerská 166, Praha 9

proti

odpůrci:

Liberecký kraj
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Libereckého kraje, schválené usnesením zastupitelstva Libereckého kraje ze dne 30. 3. 2021 č. X, v části nahrazení textu zásady Z47 v odstavci a) věty druhé textem „Kvalifikovaně

upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby surovin s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje“

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Libereckého kraje, schválené usnesením zastupitelstva Libereckého kraje ze dne 30. 3. 2021 č. X, se v části nahrazení textu zásady Z47 v odstavci a) věty druhé textem „Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby surovin s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje“ zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit každému z navrhovatelů k rukám JUDr. Petra Svobody, Ph.D., advokáta, na náhradu nákladů řízení částku Kč 13 340 ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Návrh

II.

1. Navrhovatelé se společným návrhem domáhají zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Libereckého kraje (dále jen „Aktualizace č. 1 ZÚR LK“), která byla schválena usnesením zastupitelstva Libereckého kraje ze dne 30. 3. 2021 č. X, a to v části, ve které se v zásadě Z47 v části „*Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území*“ v odstavci a) druhá věta textu ZÚR LK nahrazuje textem: „*Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby surovin s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“
2. Napadená část Aktualizace č. 1 ZÚR LK je podle navrhovatelů v rozporu s § 36 odst. 1, 4 a 5 ve spojitosti s § 42 odst. 4 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). S odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009-186, podle kterého zákon neumožňuje, aby zásady územního rozvoje činily závazným jiný dokument, který není přímo jejich součástí a nebyl a nemá být schválen postupem, jaký je předepsán pro zásady územního rozvoje vydávané formou opatření obecné povahy, navrhovatelé namítali, že regionální surovinová politika není ve stavebním zákoně uvedena v ustanoveních upravujících zásady územního rozvoje. Zákonná úprava zná pouze surovinovou politiku ve smyslu § 14d, § 24 odst. 2 a § 33o odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), která je celostátním plánovacím aktem v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů a schvaluje ji vláda. Oblast regulace těžby nerostných surovin, včetně schvalování surovinové politiky, je oblastí přímé státní správy vykonávané orgány státní báňské správy podle § 38 a násl. zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“), a žádný úsek v rámci této oblasti není svěřen územní samosprávě. Pravomoc kraje či zastupitelstva kraje vydávat v samostatné působnosti regionální surovinovou politiku nelze opřít ani o § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), neboť zvláštní zákony

v oblasti nerostných surovin žádné plánovací dokumenty kraje v dané oblasti nepředpokládají. Navrhovatelé dodali, že kromě Libereckého kraje nemá v současné době žádný jiný kraj srovnatelný plánovací dokument týkající se těžby nerostných surovin.

3. Aktualizace č. ZÚR LK v napadené části stanovila kritéria a požadavky ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona, které jsou podle § 36 odst. 5 stavebního zákona závazné v důsledku závaznosti samotných zásad územního rozvoje. Tato kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území však nestanovila sama, ale tak, že odkázala na Regionální surovinovou politiku Libereckého kraje (dále jen „RSP LK“) coby jiný dokument, který není její součástí ani součástí zásad územního rozvoje jako takových, stavební ani jiný zákon ho nepředvídá, a tudíž nebyl a ani nemá být vydán postupem stanoveným pro zásady územního rozvoje či jejich aktualizaci podle § 36 odst. 4 ve spojitosti s § 42 odst. 4 věta první stavebního zákona a podle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Aktualizace č. 1 ZÚR LK přitom odkázala na průběžně aktualizovanou regionální surovinovou politiku, to znamená, že stanovila respektovat i případná budoucí aktualizovaná znění regionální surovinové politiky, tedy znění, která v době jejího schválení nemohla být známa.
4. Napadená část aktualizace odkázala na RSP LK způsobem, který vyjadřuje její závazné použití. Jestliže tedy zastupitelstvo odpůrce přikázalo respektovat závěry a opatření současné i budoucí RSP LK Libereckého kraje coby dokumentu, který není součástí zásad územního rozvoje a není předvídan zákonem, dopustilo se nezákonnosti ve smyslu závěrů rozsudku NSS č. j. 5 Ao 1/2009-186. A překročilo tak svoji pravomoc stanovit požadavky pro rozhodování v území právě a jen formou zásad územního rozvoje.
5. Navrhovatelé vyjádřili přesvědčení, že mají jakožto spolek, resp. pobočný spolek, aktivní procesní legitimaci k podání návrhu, neboť jsou v územní oblasti dotčené napadenou částí opatření obecné povahy zavedenými občanskými sdruženími s právem účasti na ochraně přírody a krajiny a životního prostředí ve smyslu § 70 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 a § 9c odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, a byli jako právnické osoby i jejich členové zkráceni na právu na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatelé odkázali na závěry vyslovené v nálezech Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.
6. Na podporu svého právního názoru navrhovatelé dále poukázali na obsah Aktualizace RSP LK z roku 2022, která ve spojitosti s napadenou částí Aktualizace č. 1 ZÚR LK stanoví závěry a opatření ve prospěch konkrétního těžebního záměru v Libereckém kraji, a sice záměru na těžbu čediče na kopci X v dobývacím prostoru (dále jen „DP“) Luhov. Přitom Aktualizace RSP LK byla schválena usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 29. 3. 2022 č. 93/22/ZK, tj. 1 rok po schválení Aktualizace č. 1 ZÚR LK, v době vydání napadeného opatření obecné povahy tedy nemohl být konečný obsah Aktualizace RSP LK znám. Aktualizace RSP LK z roku 2022 má dopad na právo na příznivé životní prostředí navrhovatelů a jejich členů v souvislosti s těžebním záměrem na kopci X. Navrhovatelé odkázali na konkrétní pasáže této aktualizace, která jednoznačně doporučuje obnovu těžby v DP Luhov. Zejména poukázali na část 9. oddíl B., která obsahuje „*Opatření pro využívání jednotlivých druhů nerostných surovin*“ a na základě zpracovaných analýz se vyslovuje ve prospěch zahájení těžby. Přitom záměr na těžbu čediče v DP Luhov může mít významný negativní vliv na přírodu, životní prostředí i veřejné zdraví v dotčené oblasti území obcí

Brniště a Jablonné v Podještědí, ale i Velký Valtinov, kdy záměr podléhá posuzování vlivu na životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí sice v jeho prospěch vydalo v roce 2011 závazné stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí, jehož platnost byla v roce 2016 prodloužena. Znovu však prodloužena nebyla, což Aktualizace RSP LK roku 2022 zamlčuje. Pominula i skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí vydalo v roce 2020 k záměru nesouhlasné závazné stanovisko k ověření změn záměru podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. Navrhovatelé přitom byli účastníky správních řízení týkajících se záměru na těžbu čediče podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 3 písm. i) bod 2 a § 9c odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, konkrétně správního řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, dále o povolení hornické činnosti před obvodním báňským úřadem. Tato řízení jsou rozhodováním v území, pro které jsou zásady územního rozvoje závazným podkladem podle § 36 odst. 5 stavebního zákona. Navrhovatelé uvedli, že jsou spolky, resp. navrhovatel b) pobočným spolkem, jejichž hlavním posláním i účelem dle stanov je ochrana přírody a krajiny. Navrhovatel a) působí v Jablonném v Podještědí v části Postřelná, kde se nachází DP Luhov, a sídlem navrhovatele b) je Česká Lípa a obvodem jeho územní působnosti region Českolipska a Liberecký kraj. Oba navrhovatelé po dobu více než 20 let vedou soustavný občanský zápas ve správních i soudních řízeních za účelem ochrany přírody a krajiny kopce Tlustec před ničivými dopady těžby v DP Luhov. Proto vyhovují hlediskům pro aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení napadené části Aktualizace č. 1 ZÚR LK.

7. Soud má podle navrhovatelů jejich návrh věcně projednat bez ohledu na to, zda podali v řízení o vydání opatření obecné povahy připomínky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, neboť ty nejsou řádným opravným prostředkem a dle ustálené judikatury správních soudů nejsou podmínkou k přípustnosti podání návrhu.
8. Z uvedených důvodů navrhovatelé žádali, aby soud dnem právní moci vydaného rozsudku zrušil v napadené části opatření obecné povahy – Aktualizaci č. 1 ZÚR LK a přiznal jim proti odpůrci náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření odpůrce

9. V písemném vyjádření k návrhu odpůrce podotkl, že předmětem Aktualizace č. 1 ZÚR LK nebylo nové zpracování problematiky RSP LK. RSP LK je součástí kritéria a) v zásadě Z47 již od vydání ZÚR LK v roce 2011. Předmětem aktualizace bylo nahrazení původní věty „*Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby suroviny s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“ větou „*Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby surovin s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“. Původní znění věty je dle odpůrce přísnější a závaznější než nové znění „*s respektováním závěrů a opatření Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“. Navrhovatelé neuvědomují, že zrušením dané části textu v kritériu a) zásady Z47 by začalo platit původní znění věty před aktualizací, které je přísnější.
10. Odpůrce vysvětlil, že návrh aktualizace byl výsledkem společného jednání z roku 2015. S textem návrhu ukládajícím „*zohlednění RSP LK*“ nesouhlasil pořizovatel RSP LK, který formulaci návrhu vnímal vůči původnímu textu za devalvující. V rámci následných jednání

pořizovatele s Ministerstvem životního prostředí, odborem geologie, jako dotčeným orgánem hájícím veřejný zájem ochrany ložisek nerostného bohatství bylo dohodnuto kompromisní znění kritéria a). Nikdo, ani navrhovatelé, k přijatému textu návrhu neuplatnili v rámci projednávání v letech 2018 – 2020 žádné připomínky.

11. Dále odpůrce citoval část odůvodnění napadené části opatření obecné povahy, která vysvětlovala úpravu formulace textu o RSP LK, kdy nově navržená formulace měla být v praxi lépe použitelná a měla by odpovídat úloze RSP LK v územním plánování a v územním rozhodování jako neopomenutelného odborného podkladu pro závazné rozhodování příslušných dotčených orgánů prostřednictvím rozhodnutí a stanovisek. Protože celostátní i regionální surovinové politiky by měly být pravidelně aktualizovány, dochází tím k upřesňování a aktualizaci současného i budoucího využívání a ochrany surovinových zdrojů.
12. Odpůrce se neztotožnil s tvrzením navrhovatelů, že změnou textu kritéria a) byl učiněn dokument RSP LK závazným či se takto schválil. Dle odpůrce naopak nový text kritéria a) je volnější a méně závazný než původní text v ZÚR LK z roku 2011, neboť pokyn respektovat neznamená, že by se příslušné orgány nemohly v rámci posuzování konkrétní změny v území odchýlit od příslušného koncepčního dokumentu. Pokyn respektovat je třeba v kontextu ZÚR LK vnímat tak, že při posuzování změn v území je třeba neopomenout příslušný odborný koncepční podklad, kterým RSP LK je. Pro závazné rozhodování používají dotčené orgány RSP LK bez ohledu na ZÚR LK. Návrhy a doporučení RSP LK se stávají právně závaznými až prostřednictvím rozhodnutí a stanovisek příslušných dotčených orgánů, které v konkrétních případech z tohoto dokumentu vycházejí. Proto se odpůrce s tvrzením o rozporu Aktualizace č. 1 ZÚR LK s § 36 odst. 1, 4 a 5 ve spojitosti s § 42 odst. 4 větou první stavebního zákona neztotožnil.
13. Se zdůrazněním koncepčního využívání ochrany nerostného bohatství odpůrce nesouhlasil s tvrzením, že zastupitelstvo odpůrce uložením požadavku respektovat RSP LK překročilo svoji pravomoc podle § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vydat v samostatné působnosti zásady územního rozvoje.
14. Odpůrce se rovněž neztotožnil s tvrzením, že by byli navrhovatelé zkráceni na svém právu na příznivé životní prostředí. Zopakoval, že předmětem aktualizace v dané části byla pouze úprava obecné formulace k rozhodování o změnách v území z požadavku „*v souladu s Regionální surovinovou politikou Libereckého kraje*“ na požadavek „*s respektováním RSP LK*“. Aktualizace č. 1 ZÚR LK byla podrobena posouzení vlivů na životní prostředí v rámci tzv. SEA a obdržela závazné souhlasné stanovisko SEA od Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 11. 2019, č. j. X. Procesu SEA byla podrobena i RSP LK a obdržela souhlasné závazné stanovisko od Ministerstva životního prostředí, její stávající aktualizace pak stanovisko ze dne 2. 2. 2022, MZP/2022/710/202. Ve všech etapách pořízení Aktualizace č. 1 ZÚR LK mohla veřejnost a občanská sdružení uplatňovat k návrhům připomínky, odpůrce zopakoval, že k finální úpravě textu nikdo, ani navrhovatelé, žádnou připomínku nevyjádřil. Nenamítali, že by zahrnutím textu o RSP LK byla zkrácena jejich práva na příznivé životní prostředí.
15. Z uvedených důvodů odpůrce navrhoval, aby soud návrh zamítl.

III. Replika navrhovatelů

16. Na vyjádření odpůrce reagovali navrhovatelé replikou, ve které nesouhlasili s výkladem původní věty textu zásady Z47 ZÚR LK. Text původní věty totiž neobsahoval požadavek či podmínku „v souladu“ s RSP LK, jak se odpůrce mylně domnívá, ale požadavek „se zřetelem na“ RSP LK. Toto vyjádření je z normativního hlediska mírnější a umožňuje široký prostor pro rozhodující orgán, zda a do jaké míry rozhodne v souladu s RSP LK. Naopak význam nově formulované věty kritéria v Aktualizaci č. 1 ZÚR LK je normativní a z právního hlediska podstatně odlišný od textu původní věty.
17. Normativní zpřísnění se projevuje v tom, že původní požadavek činit něco se zřetelem na RSP LK byl nahrazen požadavkem na respektování závěrů a opatření RSP LK. Pokyn respektovat nějaký dokument, jeho závěry a opatření je přísnější a znamená, že je třeba taková opatření a doporučení zachovat, uznat, řídit se podle nich. Text nové věty je i konkrétnější, protože obsahuje určitější požadavek respektovat „příslušné závěry a opatření“ RSP LK. Aktualizace RSP LK z roku 2022 přitom obsahuje kategorické závěry a opatření ve prospěch záměru obnovy těžby v DP Luhov. Navrhovatelé opětovně odkázali na návrhy opatření v části 9. oddílu B na str. 240 a 243-245 Aktualizace RSP LK, tedy návrh opatření umožnit obnovu využití ložiska Luhov-Brniště-Tlustec v navrhovaných hranicích v DP Luhov.
18. Normativní význam nové věty v celém kontextu zásady Z47, která stanoví kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území, znamená, že podmínka respektování příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované RSP LK vyjadřuje jakožto odkazovací norma v zásadě závazné použití RSP LK. Přitom s výjimkou regulačního plánu a územní studie stavební zákon neumožňuje, aby některé otázky řešené zásadami územního rozvoje byly konkretizovány prostřednictvím jiných dokumentů, na které by zásady územního rozvoje pouze odkázaly. A neumožňuje to ani v případě, že by tyto odkazované akty měly být použity jen jako nezávazné podklady.
19. Navrhovatelé dovozovali, že se v jejich případě nejedná o situaci, kdy by změnou opatření obecné povahy nedošlo ke změně, ale šlo by pouze o převzetí původního znění. V návaznosti na dříve uvedené trvali na tom, že Aktualizace č. 1 ZÚR LK nepřevzala původní regulaci, ale zpřísnila ji a konkretizovala v tom ohledu, že stanovila pro rozhodující orgány podstatně užší, ne-li nulový prostor pro uvážení, zda a jak mají při rozhodování zohlednit RSP LK, tedy závěry a opatření ve prospěch záměru těžby v DP Luhov. Ve smyslu rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, tak nejde o totožnou regulaci, ale regulaci odlišnou. Napadenou část Aktualizace č. 1 ZÚR LK díky tomu, že má povahu odkazovací normy, nelze oddělovat od regulace v RSP LK a její aktualizace, čímž zhoršuje právní postavení navrhovatelů, kteří v příslušných správních řízeních brojí proti záměru těžby v DP Luhov z důvodu ochrany práva na příznivé životní prostředí. Napadená část Aktualizace č. 1 ZÚR LK by měla být otevřena soudnímu přezkumu, po jejím zrušení by začala znovu platit původní věta ze zásady Z47 odstavci a) ve znění z roku 2011, která obsahuje odkazovací normu s mírnějším požadavkem vzít RSP LK toliko na zřetel.

IV. Posouzení věci krajským soudem

20. Podáním společného návrhu bylo zahájeno řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

IV. a) aktivní legitimace navrhovatelů

21. Nejprve se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelů, vycházel přitom z následujících východisek. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura NSS (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. NSS č. 1910/2009; či rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
22. Otázkou aktivní legitimace spolku (dříve občanského sdružení) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zabýval Ústavní soud, zejména v nálezu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, citovaném navrhovatelem, v němž formuloval kritéria, která musí být naplněna, aby spolek byl jako dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy oprávněn napadnout opatření obecné povahy. Dospěl, ve stručnosti řečeno, k závěru, že podstatným kritériem je v takovém případě místní vztah navrhovatele k řešené lokalitě (bod 25 nálezu), případně věcné zaměření vycházející z předmětu činnosti spolku (bod 25 nálezu), které mohou v některých případech působit v synergii. Sdruží-li se fyzické osoby do spolku, jehož účelem je ochrana přírody a krajiny, pak právo na příznivé životní prostředí mohou uplatňovat právě prostřednictvím tohoto spolku (bod 37 nálezu; či nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015, bod 13).
23. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelé založili na tvrzení, že jsou jako právnické osoby splňující shora uvedená kritéria a jejich členové dotčeni na základním právu na příznivé životní prostředí napadenou částí opatření obecné povahy, jež činí v podstatě závaznou ta opatření Aktualizace RSP LK, která se vyslovují pro obnovu těžby kamene v DP Luhov v lokalitě kopce Tlustec.
24. O aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nemá soud pochyb, ostatně ani odpůrce ji nezpochybňoval. Soud ověřil z údajů spolkového rejstříku, že navrhovatelé jsou spolky, resp. navrhovatel b) pobočným spolkem, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, navrhovatel a) se zaměřením na zamezení škodám vznikajícím těžbou kamene v lokalitě Tlustec na soukromém majetku obyvatel dotčených oblastí, navrhovatel b) s akcentací trvale udržitelného života. Sídlem navrhovatele a) je Jablonné v Podještědí, část Postřelná, na jejichž území se nachází DP Luhov. Sídlem navrhovatele b) jako pobočného spolku je Česká Lípa, obvodem jeho územního působení je tedy Českolipsko jako jeden z regionů Libereckého kraje, v jehož území se DP Luhov nachází.
25. Jak navrhovatelé uvedli, soudu je rovněž z úřední činnosti známo (viz rozsudky ze dne 28. 11. 2014, č. j. 59 A 107/2013-118; a ze dne 8. 10. 2020, č. j. 59 A 16/2010-182), že navrhovatelé se dlouhodobě aktivně účastní správních řízení, které jsou svou povahou řízeními, v nichž se rozhoduje o daném území a pro které jsou ZÚR LK a jejich aktualizace závazným podkladem. Lze dodat, že vzhledem k založení navrhovatele a) v roce 1998 a v případě navrhovatele b) v roce 2001, jsou navrhovatelé zavedenými spolky s dlouhodobě vyvíjenou činností zaměřenou na ochranu přírody a krajiny na území dotčeném napadeným opatřením obecné povahy.

IV. b) podmínky řízení

26. Přezkum opatření obecné povahy vychází z § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkouvává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který

navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Soud tak může k návrhu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy v pěti krocích - přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; posouzení, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; přezkum obsahu opatření obecné povahy či jeho části z hlediska rozporu se zákonem; a naposledy přezkum jeho obsahu z hlediska jeho proporcionality - vymezil rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. ve Sb. NSS 740/2006. Přitom platí, že nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.

27. V daném případě soud neshledal, že by Aktualizace č. 1 ZÚR LK byla nicotným správním aktem. Aktualizace byla vydaná ve formě opatření obecné povahy č. X zastupitelstvem odpůrce, které nabylo účinnosti dnem 27. 4. 2021, nic na první pohled nesvědčí o tom, že by při jeho vydání překročilo zastupitelstvo meze zákonem vymezené působnosti. Soud proto přistoupil k posouzení napadené části Aktualizace č. 1 ZÚR LK z hlediska uplatněných návrhových bodů.

III. c) posouzení dle návrhových bodů

28. Předmětem posouzení je zákonnost napadené části Aktualizace č. 1 ZÚR LK a případné překročení pravomoci zastupitelstva odpůrce ve smyslu § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.
29. Z § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyplývá, že zastupitelstvo kraje vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje.
30. Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona stanoví zásady územního rozvoje zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, a stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Dle odst. 2 mohou zásady územního rozvoje ve vybraných plochách nebo koridorech uložit prověření změnu jejich využití územní studií. Rovněž v nich lze vymezit plochu nebo koridor, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu.
31. Dle § 36 odst. 4 správního řádu se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecní povahy podle správního řádu. Ten obsahuje příslušnou právní úpravu v § 171 a násl.
32. Závaznost zásad územního rozvoje pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území vyplývá z § 36 odst. 5 stavebního zákona.
33. Podle § 42 odst. 4 věta první stavebního zákona se tato zákonná pravidla uplatní i pro aktualizaci zásad územního rozvoje.

34. Na základě shodných tvrzení účastníků a na podkladě materiálu předloženého odpůrcem soud konstatuje, že napadenou částí Aktualizace č. 1 ZÚR LK byla změněna zásada Z47 s názvem „*Hospodárně využívat nerostné bohatství kraje, řešit územní střety mezi zájmy těžby nerostných surovin a zájmy ochrany přírody a krajiny a zájmy ochrany vod*“ v části „*Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území*“ tak, že v odstavci a) byla druhá věta textu ZÚR LK nahrazena textem: „*Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby surovin s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“. Text daného kritéria před změnou zněl „*Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby suroviny s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“.
35. Předně je třeba uvést, že pokud navrhovatelé nepodali v procesu projednávání Aktualizace č. 1 ZÚR LK připomínky ve smyslu § 39 odst. 2 stavebního zákona, nemá to vliv na jejich přístup k soudu a možnost s úspěchem uplatnit námitky týkající se nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání napadené opatření obecné povahy nebo porušení kogentních právních norem chránících veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Lze odkázat na konstantní judikaturu NSS, která tyto závěry formulovala a na kterou příhodně poukázali navrhovatelé (srov. rozsudky ze dne 8. 1. 2011 č. j. 1 Ao 2/2010-185; ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55; ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53; ze dne 26. 10. 2016 č. j. 10 As 183/2016-35; ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015-113; ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23; či ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, všechny vycházející ze závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116), dle níž pasivita navrhovatele v procesu projednávání a přijímání opatření obecné povahy omezuje správní soud při přezkumu proporcionality přijatého řešení střetu veřejných zájmů a soukromých zájmů, resp. soukromých zájmů navzájem. Odpůrcem opakovaně akcentovaná pasivita navrhovatelů v procesu projednávání a přijímání Aktualizace č. 1 ZÚR LK nemá s ohledem na podstatu uplatněných návrhových bodů na posouzení věci vliv.
36. Dále se soud zabýval otázkou, zda v důsledku přijetí napadené části opatření obecné povahy vůbec došlo ke změně formulace daného kritéria v odstavci a) zásady Z47 s dopadem na právní postavení navrhovatelů. Dle odpůrce napadenou částí Aktualizace č. 1 ZÚR LK totiž ve své podstatě nedochází k zpřísnění a „závaznění“ RSP LK a vyhověním návrhu ze strany soudu by došlo k obnově stavu před změnou dané části formulovaného kritéria, kdy předchází text je přísnější a závaznější.
37. Ve shodě s navrhovatelem má soud za to, že argumentace odpůrce není správná a nejedná se o situaci, na kterou by obdobně dopadaly závěry rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, neboť formulace kritéria věty druhé v odstavci a) zásady Z47 doznala významově zásadní změny.
38. Jestliže zněl text původní věty napadené části kritéria tak, že „*Kvalifikovaně upřesňovat a aktualizovat současné i budoucí využívání a ochranu surovinových zdrojů se zřetelem na reálné potřeby suroviny v souladu s platnými právními předpisy a průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje.*“, ukládala zásada Z47 upřesňovat a aktualizovat využívání a ochranu surovinových zdrojů „*se zřetelem na*“ jednak „*reálné potřeby suroviny v souladu s platnými právními předpisy*“, jednak na „*průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje*“, tedy i se zřetelem na v budoucnu aktualizované

podoby RSP LK. Nelze přisvědčit odpůrci, že dříve bylo předmětné kritérium formulováno tak, že vyžadovalo soulad s RSP LK. Formulace „*v souladu s*“ v textu původní věty se vztahuje pouze na „*platné právní předpisy*“, nikoli na „*průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje*“. Kategorický požadavek kvalifikovaného upřesňování a aktualizování současného i budoucího využívání a ochrany surovinových zdrojů v souladu s RSP LK včetně jejich aktualizací nebyl v ZÚR LK před přijetím Aktualizace č. 1 obsažen.

39. Oproti tomu je nové vyjádření kritéria v odstavci a) věty druhé v zásadě Z47 normativně přísnější a rovněž konkrétnější, jak podrobně odůvodnili navrhovatelé v replice. Text původní věty obsahující požadavek upřesňovat a aktualizovat využívání a ochranu surovinových zdrojů „*se zřetelem na ... průběžně aktualizované Regionální surovinové politiky Libereckého kraje*“, je z normativního hlediska významově mírnější, neboť příslušným orgánům ukládá povinnost zmíněný dokument a jeho aktualizace zohlednit, tj. neopomenout ho jako podklad při posuzování a rozhodování o území, a dává tedy prostor pro rozhodující orgán, zda a do jaké míry rozhodne či vydá určité stanovisko v souladu s RSP LK.
40. Nová formulace kritéria vyjádřením požadavku „*s respektováním příslušných závěrů a opatření průběžně aktualizované Regionální politiky Libereckého kraje*“ je bezesporu přísnější, protože vyjadřuje vztah vázanosti RSP LK a jejími budoucími aktualizacemi. Použitý právní výraz respektovat znamená dodržovat, být v souladu s něčím, zachovávat, v tomto směru je třeba dát navrhovatelům plně za pravdu. Navíc je zvolená textace upraveného kritéria více konkrétní, požaduje totiž respektovat přímo konkrétní závěry a opatření formulované v RSP LK a jejich aktualizacích. Mezi účastníky pak není sporu o tom, že Aktualizace RSP LK z roku 2022 obsahuje v části 9. oddílu B konkrétní opatření směřující k podpoře obnovy využití ložiska čediče Luhov-Brniště-Tlustec, tedy formuluje opatření na podporu záměru obnovy těžby kamene v DP Luhov v lokalitě kopce Tlustec (v podrobnostech viz citace Aktualizace RSP LK z roku 2022 na str. 8 a 9 návrhu, dostupné na <https://regionalni-rozvoj.kraj-lbc.cz/page/1874/Regionalni-surovinova-politika>).
41. Těmto závěrům ostatně odpovídá i vysvětlení, které podal odpůrce k procesu projednávání návrhu Aktualizace č. ZÚR LK a úpravy textu nově formulovaného kritéria zásady Z47. Pokud odbor regionálního rozvoje a evropských projektů Krajského úřadu Libereckého kraje jako pořizovatel RSP LK nesouhlasil s textem návrhu aktualizace, který obsahoval požadavek na pouhé zohlednění průběžně aktualizované RSP LK právě z důvodu devalvace původního textu, nelze považovat nově formulovaný text napadené části kritéria za mírnější oproti původnímu, jak tvrdí odpůrce. Ale naopak přísnější, vyjadřující z normativního hlediska povinnost závěry a opatření v RSP LK a jejich aktualizacích respektovat, a tedy přijímat stanoviska, případně rozhodnutí ohledně území, která je budou dodržovat.
42. Aktualizace č. 1 ZÚR LK tedy v napadené části přikazuje respektovat příslušné závěry a opatření RSP LK, včetně jejich aktualizací, tj. i závěry a opatření, které byly v Aktualizaci RSP LK z roku 2022 přijaty na podporu záměru obnovy těžby kamene v DP Luhov v lokalitě kopce Tlustec. RSP LK je odborným koncepčním dokumentem, který v praxi upřesňuje a rozpracovává Surovinovou politiku ČR pro Liberecký kraj, ovšem jako takový nemá zákonný podklad, na rozdíl od celostátní surovinové politiky upravené v § 14d horního zákona, ve znění účinném od 30. 3. 2021. Závěry a doporučení, resp. formulovaná opatření v RSP LK a jejich aktualizacích se vskutku mohou stát závaznými až

prostřednictvím rozhodnutí a stanovisek příslušných dotčených orgánů, které v konkrétních případech ze RSP LK jako odborného podkladu vycházejí. Není-li zákonem závaznost RSP LK zakotvena, je v rozporu s § 36 odst. 1, 2, 4 a 5 stavebního zákona, pokud Aktualizace č. 1 ZÚR LK v rámci stanovení kritéria pro rozhodování o změnách v území v rámci zásady Z47 „*Hospodárně využívat nerostné bohatství, řešit územní střety mezi zájmy těžby nerostných surovin a zájmy ochrany přírody a krajiny a zájmy ochrany vod*“ stanoví povinnost závěry a opatření RSP LK a jejich aktualizací respektovat v rámci rozhodování o změnách v území. Tímto způsobem totiž nestanoví jednotlivá kritéria a podmínky pro rozhodování v území v rámci dané zásady samotná Aktualizace č. 1 ZÚR LK, která je jako opatření obecné povahy závazná ve smyslu § 36 odst. 4 a 5 stavebního zákona, ale činí tak prostřednictvím odkazu na dokument, který nemá zákonný podklad a v době vydání opatření obecné povahy ani nebyl jeho finální obsah znám. Takový postup zákon neumožňuje, jak ostatně uvedl NSS v rozsudku ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009-186, v němž vyslovil: „*Zákon neumožňuje, aby Zásady územního rozvoje činily závazným jiný dokument, která není přímo jejich součástí a nebyl a nemá být schválen postupem, jaký je předepsán pro zásady územního rozvoje formou opatření obecné povahy.*“.

43. Navrhovatelům lze přisvědčit, že tímto způsobem zastupitelstvo odpůrce překročilo rámeček § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť závazné požadavky a kritéria pro rozhodování o změnách v území kraje nestanovilo formou aktualizace ZÚR LK v souladu s § 36 odst. 1, 4 a 5 ve spojení s § 42 odst. 4 stavebního zákona, nýbrž odkazem na jiný, svou povahou nezávazný odborný koncepční dokument, který není vydáván jako opatření obecné povahy.
44. Napadená část Aktualizace č. 1 ZÚR LK, jež je závazná mj. pro rozhodování v území, tím, že v zásadě Z47 určující kritéria pro hospodárné využívání nerostného bohatství kraje a řešení územních střetů mezi zájmy těžby nerostných surovin a zájmy ochrany přírody a krajiny a zájmy ochrany vod formuluje požadavek respektovat závěry opatření RSP LK a jejich aktualizací, tj. i opatření ve prospěch obnovení těžby kamene v DP Luhov v lokalitě kopce Tlustec, negativně ovlivňuje postavení navrhovatelů jako ekologických spolků, které ve správních řízeních týkajících se daného záměru v území realizují svá práva směřující k ochraně práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (např. řízení o udělení výjimky ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny).

V. Závěr a náklady řízení

45. Soud z uvedených důvodů napadenou část Aktualizace č. 1 ZÚR LK zrušil jako nezákonnou postupem podle § 101d odst. 2 s. ř. s., a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.
46. O návrhu soud rozhodoval, aniž nařídil ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s., za výslovného souhlasu navrhovatelů a presumovaného souhlasu odpůrce.
47. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl; měl-li účastník úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů řízení.
48. Navrhovatelé byli s návrhem zcela úspěšní, soud jim proto přiznal proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé byli v řízení před soudem zastoupeni advokátem,

náleží jim proto náhrada nákladů spojených se zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 3 x 3 100 Kč za 3 úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu a repliky [§ 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], ve výši snížené o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu z důvodu učinění společných úkonů při zastupování obou navrhovatelů, tedy ve výši 7 440 Kč. Dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 3 x 300 Kč za 3 úkony právní služby (§ 13 odst. 3 a 4 advokátního tarifu) u každého z navrhovatelů. Soud tak přiznal každému z navrhovatelů náhradu nákladů připadajících na jeho zastoupení ve výši 8 340 Kč a dále náhradu za zaplacený soudní poplatek za podání návrhu ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy přiznal soud každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku 13 340 Kč a odpůrci uložil, aby tuto částku zaplatil k rukám právního zástupce navrhovatelů v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 14. červenec 2022

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu

