



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Marcely Uhříčkové a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatele: **ZO ČSOP Klenice**, IČO 71225307
sídlem Zalužanská 1276, 293 01 Mladá Boleslav
zastoupený advokátem JUDr. Jakubem Hlaváčkem
sídlem Moskevská 640/55, 460 01 Liberec

proti
odpůrci: **město Bakov nad Jizerou**
sídlem Mírové náměstí 208, 294 01 Bakov nad Jizerou
zastoupený advokátem JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D.
sídlem Šafaříkova 201/17, 120 00 Praha 2

za účasti: **HEDERA INVEST, a.s.**, IČO 28204182
sídlem Lotyšská 646/10, 160 00 Praha 6
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Pavlem Jíchou
sídlem Korunní 810/104, 101 00 Praha 10

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 3 územního plánu města Bakov nad Jizerou schválené usnesením Zastupitelstva města Bakov nad Jizerou ze dne 15. 12. 2021, č. Z274/7-2021,

takto:

- I. Změna č. 3 územního plánu Bakov nad Jizerou schválená usnesením Zastupitelstva města Bakov nad Jizerou ze dne 15. 12. 2021, č. Z274/7-2021, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 21 146 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jakuba Hlaváčka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Zastupitelstvo města Bakov nad Jizerou usnesením ze dne 15. 12. 2021, č. Z274/7-2021, vydalo s účinností od 18. 3. 2022 změnu č. 3 územního plánu odpůrce (dále jen „napadené opatření obecné povahy“), jejímž předmětem bylo vymezení nové plochy ve vazbě na již vymezenou výrobní zónu. Konkrétně byly v lokalitě Z3/1 vymezeny nové zastavitelné plochy Z.HO.16a a Z.HO.16b pro výrobu a skladování – lehký průmysl VL-N (s výměrou 35 719 m²).

Obsah návrhu

2. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 28. 2. 2023, se navrhovatel domáhal zrušení napadeného opatření obecné povahy. Uvedl, že je spolkem, jehož posláním je podle stanov ochrana a obnova přírody, krajiny a životního prostředí a podpora trvale udržitelného života. Předmětem činnosti navrhovatele je podle stanov obhajoba práva občanů na zdravé životní prostředí, podíl na činnostech v ochraně přírody a životního prostředí a udržování a obnova struktury krajiny. Napadeným opatřením obecné povahy došlo k vymezení nových zastavitelných ploch na dosud nezastavitelné ploše, protože byl navrhovatel jako environmentální spolek ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dotčen na svém právu (a právu svých členů) na příznivé životní prostředí. Ohledně své aktivní legitimace navrhovatel odkazoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.
3. Navrhovatel poukázal na to, že podle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 23. 1. 2023 (dále jen „stavební zákon“) lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V tomto požadavku jsou dle navrhovatele promítnuty cíle územního plánování uvedené v § 18 odst. 4 stavebního zákona. Mají-li být změnou územního plánu vymezeny nové zastavitelné plochy, musí se pořizovatel zaměřit na potřebu jejich vymezení vzhledem k rozsahu již vymezených zastavitelných ploch na území obce. Prokázání potřeby jejich vymezení musí být předmětem změny územního plánu i pokynů pro zpracování změny územního plánu a mělo by být opřeno o odborné vyhodnocení založené na výpočtu. Navrhovatel poukázal též na § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona.
4. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, publikovaný pod č. 2741/2013 Sb. NSS, navrhovatel uvedl, že obec je povinna změny a vymezení nových zastavitelných ploch vždy vysvětlit. Tuto povinnost však odpůrce nesplnil, přičemž jeho povinností bylo nejen přezkoumatelně zdůvodnit, které zastavitelné plochy byly dosud nevyužity a proč je k nové výstavbě nelze použít, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité. Navrhovatel měl za to, že v této věci nebyly splněny zákonné podmínky pro vymezení další zastavitelné plochy, neboť nebyla prokázána ani zkoumána potřeba jejího vymezení. Napadené opatření obecné povahy proto považoval za nepřezkoumatelné a nezákonné.

Vyjádření odpůrce

5. Odpůrce ve svém vyjádření předně zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatele, neboť ten konkrétně netvrdil, že byl napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech, že má vztah k dotčené lokalitě a že se zaměřuje na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Poukázal také na nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, a dovozoval, že je třeba rozlišovat mezi právem, kterému má být v řízení poskytnuta ochrana, od pouhého, byť i právem kvalifikovaného, zájmu. Navrhovatel není vlastníkem pozemku dotčeného napadeným opatřením obecné povahy a samotný cíl a zaměření navrhovatele vyjádřený v jeho stanovách nezakládá důvod pro zkrácení jeho práv ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelův předmět činnosti považoval odpůrce za plně akceptovatelný v režimu § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), který zakládá právo navrhovatele být informován o správních řízeních podle uvedeného zákona a účastnit se jich. Navrhovatel jako spolek obhajující práva občanů na zdravé životní prostředí však dle odpůrce nemá aktivní procesní legitimaci dle § 101a odst. 1 s. ř. s., zejména v situaci, kdy se mohl aktivně podílet na procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy podáním připomínek či námitek, avšak neučinil tak. Z předložených stanov Českého svazu ochránců přírody se sídlem v Praze, jehož je navrhovatel pobočným spolkem, neplynul vztah navrhovatele k dotčené lokalitě ani jeho zaměření na aktivitu s lokálním opodstatněním.
6. I pokud by soud shledal dostatek aktivní procesní legitimace, měl by návrh zamítnout pro pasivitu navrhovatele v procesu přípravy a přijímání napadeného opatření obecné povahy, neboť navrhovatel nepodal žádné připomínky či námítky (v tomto kontextu odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, publikovaný pod č. 2008/2010 Sb. NSS). Navrhovatel se neúčastnil veřejného projednání návrhu změny územního plánu. K návrhu nebyly uplatněny jakékoli připomínky či námítky. Po soudu přitom nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či poměřování veřejného zájmu s ochranou vlastnictví, pokud takovou úvahu předtím neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatele správní orgán. Zatímco navrhovatel svá práva v řízení o přijetí napadeného opatření obecné povahy nehájil, jeho zrušením by byla dotčena osoba zúčastněná na řízení, která svá práva aktivně hájila, podala návrh na změnu územního plánu a zajistila si téměř všechna závazná stanoviska pro získání územního rozhodnutí a stavebního povolení na projekt Průmyslového parku Buda. V případě zrušení napadeného opatření obecné povahy by tak přišla o náklady ve výši stovek milionů korun, které do projektu vynaložila. Odpůrce v této souvislosti poukázal na nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, z něhož dovodil, že správní soud je v případě procesní pasivity povinen zabývat se námitkami vznesenými proti nezákonnosti opatření obecné povahy za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů. V případě pasivity navrhovatele dle odpůrce není rozhodná závažnost porušení zákona, ale pouze to, zda by zrušením opatření obecné povahy byly dotčeny jiné subjekty.
7. Návrh nicméně dle odpůrce není ani opodstatněný. Důvodem navrhované změny bylo využití pozemku pro mj. dopravní a technickou infrastrukturu potřebnou k realizaci projektu na blízkém pozemku p. č. XG v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou, který je ve stávajícím územním plánu veden jako zastavitelná plocha VL-S1. Pořizovatel návrhu napadeného opatření obecné povahy uvedl v textové části odůvodnění v bodě 9 komplexní zdůvodnění řešení včetně vybraných variant. Tam uvedené odůvodnění bylo sice krátké, ale výstižné a věcné. Nová plocha byla vymezena, neboť územní plán již ve své původní podobě před pořízením jeho změny č. 3 obsahoval vymezení plochy výroby a skladování – lehký

průmysl na pozemku p. č. XG severně od řešeného území. Nejednalo se tedy o návrh izolované zastavitelné plochy ve volné krajině bez návaznosti na již vymezené zastavěné území nebo již vymezené zastavitelné plochy. Plocha bude napojena na stávající frekventovanou dálnici D10 spojující Prahu, Mladou Boleslav a Liberec, kde se nachází průmyslová centra s dominujícím automobilovým průmyslem. Odpůrce si pak kladl otázku, kde jinde by měly být navrhovány plochy lehkého průmyslu a plochy výroby a skladování než přímo u dálnice D10 propojující největší českou automobilku a okolní sídla a města Středočeského a Libereckého kraje. Plocha byla vymezena také v souladu s Politikou územního rozvoje a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Pokud navrhovatel nepovažoval odůvodnění napadeného opatření obecné povahy za dostačující, měl uplatnit námitky či připomínky.

8. Vzhledem ke shora uvedenému odpůrce navrhl, aby soud návrh odmítl či zamítl.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

9. Osoba zúčastněná na řízení předně poukázala na to, že návrh neobsahuje všechny zákonné náležitosti, neboť navrhovatel ji v rozporu s § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. neoznačil za osobu zúčastněnou, ačkoli mu muselo být známo, že se napadené opatření obecné povahy přímo dotýká jejího pozemku. Dále namítla nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele, přičemž obdobně jako odpůrce upozornila na to, že navrhovatel nepředložil své stanovky, nýbrž stanovky Českého svazu ochránců přírody, a nekonkretizoval dotčení na právu na příznivé životní prostředí. Nelze tak dospět k závěru, že by byl navrhovatel zkrácen na konkrétních hmotných právech. Navrhovatel ani nemá žádný přímý vztah k jakékoli části regulovaného území a nevlastní zde nemovitost. Neprokázal přímý vztah jeho členů k regulovanému území nebo zaměření na problematiku územního plánování v Bakově nad Jizerou či na činnosti související s ochranou příznivého životního prostředí a s udržitelným rozvojem na tomto území. Navrhovatel se v minulosti nepřihlásil jako účastník do jakéhokoli řízení souvisejícího s ochranou životního prostředí v této lokalitě, což osoba zúčastněná na řízení navrhla prokázat výsledkem svědků. Obdobně jako odpůrce i osoba zúčastněná citovala z nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 22/17 týkajícího se § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. O nedostatku vztahu navrhovatele k regulovanému území podle ní mělo svědčit též to, že vůči návrhu napadeného opatření obecné povahy nepodal připomínky či námitky. Navrhovatel se při svých aktivitách nezaměřuje na danou lokalitu. Návrhový bod jen obecně brojí proti nepotřebnosti regulace.
10. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že navrhovatel byl v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy pasivní. Za takové situace lze přistoupit k jeho zrušení jen tehdy, převáží-li důvod pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Obecnost odůvodnění územního plánu dle tohoto judikátu nepředstavuje zásadní nezákonnost. Zatímco osoba zúčastněná na řízení, která je vlastníkem pozemku p. č. XB v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou, svá práva hájila, navrhovatel tak nečinil. V případě zrušení napadeného opatření obecné povahy by byly zmařeny investice osoby zúčastněné na řízení ve výši několika set milionů korun, neboť již učinila aktivní kroky pro výstavbu dopravní infrastruktury v souladu s účinnou změnou územního plánu. Napadené opatření obecné povahy navíc neodporuje zákonu. Důvod změny územního plánu v něm byl uveden. Při přezkumu územně plánovací dokumentace je nutno si počínat opatrně a zdrženlivě.

Další podání účastníků

11. V replice navrhovatel uvedl, že jeho předmětem činnosti je především ochrana životního prostředí v širším slova smyslu. Protože napadeným opatřením obecné povahy došlo ke změně nezastavitelných zemědělských ploch (orné půdy) na plochy lehkého průmyslu, byla již tato skutečnost zásahem do práva na příznivé životní prostředí navrhovatele a jeho členů. Navrhovatel působí v celém okrese Mladá Boleslav, včetně k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou, a aktivně spolupracuje s oběma místními částmi Bakova nad Jizerou (Horka a Buda). V okolí regulovaného území navrhovatel vyvíjí aktivity s místními občany k navrácení stromů do krajiny, obnově polních cest aj. Navrhovatel nesouhlasil s tím, že by žalobní legitimaci měli pouze vlastníci pozemků, opak ostatně plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Navrhovatel je pobočným spolkem Českého svazu ochránců přírody, resp. základní organizací jmenovaného svazu. Námitky týkající se jeho pasivity v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy pokládal navrhovatel za nedůvodné. Pasivita není na újmu aktivní procesní legitimaci. K věci samé navrhovatel uvedl, že důvodem vydání napadeného opatření obecné povahy bylo vymezení plochy výroby a skladování, nikoli dopravní a technické infrastruktury, jak tvrdil odpůrce. Napadeným opatřením obecné povahy bylo dotčeno celkem 6 pozemků, z nichž jeden patří osobě zúčastněné na řízení a zbývající odpůrci. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy navrhovatel považoval za nedostatečné, zavádějící a nevyhovující požadavkům stavebního zákona. Dodržení zákonných předpokladů pro vymezení zastavitelné plochy změnou územního plánu se odpůrce měl zabývat z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda byly uplatněny námitky či připomínky. Za nepravdivé navrhovatel pokládal tvrzení o tom, že si osoba zúčastněná na řízení již zajistila vydání téměř všech závazných stanovisek. Záměr Průmyslového parku Buda podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž se příslušné řízení nachází teprve ve fázi ukončeného zjišťovacího řízení.
12. V reakci na procesní námitky odpůrce a osoby zúčastněné na řízení ohledně absence aktivní procesní legitimace soud navrhovatele vyzval k doplnění tvrzení o tom, jak byl on, resp. veřejnost, kterou zastupuje, dotčen ve své právní sféře vydáním napadeného opatření obecné povahy, a dále k doplnění tvrzení ohledně jeho místního vztahu k regulované lokalitě či ohledně zaměření aktivit navrhovatele na napadeným opatřením obecné povahy regulované území.
13. K výzvě soudu navrhovatel dodal, že Český svaz ochránců přírody, jehož je navrhovatel pobočným spolkem, je nevládní neziskovou organizací zabývající se ochranou přírody a krajiny, založenou v roce 1979. Napadené opatření obecné povahy se týká územního plánování, které s ochranou přírody a krajiny bez dalšího úzce souvisí. Navrhovatel má sídlo v Mladé Boleslavi a působí na území celého okresu Mladá Boleslav, který zahrnuje i území regulované napadeným opatřením obecné povahy. V oblasti Bakovska navrhovatel realizoval osvětové činnosti, úklidové akce, naučné stezky, obnovu památek, ekologický management či činnosti v oblasti právní, což navrhovatel blíže rozvinul a dokládal. Tvrdil, že se na Bakovsku angažoval i v několika případech, jmenovitě v řízení týkajícím se dobývacího prostoru v Bakově nad Jizerou a v případech souvisejících s kácením a stavbou parkoviště v ochranném pásmu přírodní rezervace Vrch Baba. V neposlední řadě se navrhovatel podrobně vyjadřoval k záměru osoby zúčastněné na řízení posuzovaném z hlediska jeho možného negativního vlivu na životní prostředí. Konstatoval, že jemu a jeho členům náleží právo na příznivé životní prostředí a že v nejbližším okolí plochy řešené napadeným opatřením obecné povahy bylo zjištěno více zvláště chráněných živočišných druhů (tuhýk obecný, chocholouš obecný, konipas luční). Dalším zábořem nezastavitelné půdy by došlo k omezení životního prostředí. Realizací záměru osoby zúčastněné na řízení

by došlo ke zničení lokality bez jakékoli reálné možnosti navrátit území do původního, přírodě blízkého stavu. Navrhovatel dodal, že se dlouhodobě zajímá o krajinu a životní prostředí mj. v dotčené lokalitě, která má svůj charakteristický nížinný ráz agrární krajiny Pojizeří, resp. širšího Polabí. Se záměrem související změna krajinného rázu by představovala zásah do práva navrhovatele na příznivé životní prostředí.

14. Odpůrce měl nadále za to, že shora uvedená tvrzení nesvědčí o dotčení navrhovatele na jeho subjektivních právech ani o jeho zaměření na aktivitu, která by měla lokální opodstatnění. Aktivita s lokálním opodstatněním podle něj musí být zaměřena na území, k němuž se napadené opatření obecné povahy vztahuje. To, že se lokalita Z3/1 nachází v okrese sídla navrhovatele, nepostačuje. Ani aktivity navrhovatele či Českého svazu ochránců přírody týkající se přírody a krajiny v širším slova smyslu nejsou pro založení aktivní procesní legitimace navrhovatele dostačující. Aktivity, které navrhovatel na Bakovsku vykonal, se netýkaly přímo lokality Z3/1 v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou ani s ní přímo nesouvisely. Nadto byly tyto aktivity převážně organizovány odpůrcem v jím zřízeném Turistickém informačním centru Zvířetice a odpůrce navrhovatele pouze přivzal ke spolupráci. Druh navrhovatelem zmiňovaných aktivit rovněž neměl vztah k předmětu regulace napadeného opatření obecné povahy. Činnosti navrhovatele plní spíše edukační účel pro děti a cílí na vytvoření dobrého vztahu k místním živočichům a přírodě. Odpůrci je z úřední činnosti známo, že navrhovatel nikdy nekontaktoval vedení města ohledně dřívějších řízení týkajících se pořízení či změny územního plánu a neúčastnil se správních řízení souvisejících s životním prostředím (např. rozhodování o kácení stromů). Navrhovatel s vedením města nikdy neprojednával jakékoli podněty pro zlepšení životního prostředí a za posledních deset let podal jen jednu žádost o prověření usychajícího dubu zimního (v roce 2012) a jednou se přihlásil do zahájeného správního řízení ve věci kácení dřevin rostoucích mimo les (v roce 2021). Tvrzený zásah do práv nabyvatele dle odpůrce ani není způsoben napadeným opatřením obecné povahy, nýbrž záměrem osoby zúčastněné na řízení vybudovat průmyslový areál. Pokud navrhovatel se záměrem nesouhlasil, měl své zájmy hájit ve správních řízeních, které se záměru osoby zúčastněné na řízení týkaly konkrétněji. Napadené opatření obecné povahy však nesouvisí s průmyslovým areálem, nýbrž pouze s dopravní infrastrukturou. Odpůrce také opakovaně upozornil na pasivitu navrhovatele v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy a vyjádřil přesvědčení, že případné nedodržení zákonných ustanovení měl navrhovatel namítnout dříve. Nyní dle odpůrce musí převážet zájem na ochraně práv nabytých v dobré víře.

Podstatný obsah správního spisu

15. Z předloženého spisového materiálu soud zjistil, že Městský úřad Bakov nad Jizerou (dále jen „pořizovatel“) obdržel dne 29. 10. 2020 návrh osoby zúčastněné na řízení na změnu územního plánu odpůrce v části týkající se pozemku p. č. XB v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou. Osoba zúčastněná na řízení požadovala, aby stávající funkční zemědělská plocha NZo (orná půda) byla změněna na plochu výroby a skladování – lehký průmysl VL-S1, a to za účelem využití pozemku mj. pro dopravní a technickou infrastrukturu potřebnou pro realizaci projektu na blízkém pozemku p. č. XG v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou, který byl ve stávajícím územním plánu veden jako zastavitelná plocha VL-S1.
16. Pořizovatel připravil návrh změny č. 3 územního plánu odpůrce, načež zastupitelstvo odpůrce vzalo usnesením ze dne 15. 3. 2021 na vědomí obsah návrhu změny č. 3 územního plánu odpůrce, jímž dle citovaného usnesení mělo dojít ke změně funkčního využití pozemků p. č. XB, XE, XF a XA, vše v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou, ze stávající funkční

plochy NZo na funkční plochu VL-S1. Současně zastupitelstvo odpůrce schválilo, že změna č. 3 bude pořízena tzv. zkráceným postupem dle § 55a - § 55c stavebního zákona.

17. Návrh změny č. 3 územního plánu odpůrce byl veřejně projednán dne 27. 5. 2021, aniž by se navrhovatel veřejného projednání zúčastnil. Při veřejném projednání byli přítomni jen zástupci projektanta, odpůrce a pořizovatele. Žádná diskuze nebyla vedena. Dotčené orgány sdělily již dříve svá stanoviska. Vůči návrhu změny č. 3 územního plánu odpůrce nebyly uplatněny žádné připomínky či námítky (ani ze strany navrhovatele).
18. Zastupitelstvo odpůrce vydalo napadené opatření obecné povahy usnesením ze dne 15. 12. 2021, č. Z274/7-2021, s účinností k 18. 3. 2022. Předmětem napadeného opatření obecné povahy byla „*nová plocha výroby ve vazbě na již původně vymezenou výrobní zónu*“. V jeho textové části bylo konstatováno, že tato změna není v rozporu s republikovými prioritami Politiky územního rozvoje, s procházející rozvojovou osou OS3, se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje či s cíli a úkoly územního plánování. V textové části byla vypořádána celkem čtyři stanoviska dotčených orgánů (která se netýkala ochrany přírody a krajiny či nezastavěného území). V kapitole 9 s názvem „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení vč. vybrané varianty*“ bylo uvedeno, že v lokalitě Z3/1 v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou byly vymezeny zastavitelné plochy Z.HO.16a a Z.HO.16b pro plochu výroby a skladování – lehký průmysl VL-N (s výměrou 35 719 m²), a to s následujícím odůvodněním: „*Jde o novou plochu výroby ve vazbě na již původně vymezenou výrobní zónu s označením VL-S1. Plocha je dokonale napojena na dálnici D10, její vymezení je v souladu s účelem rozvojové OS3 vymezené v PÚR a ZÚR – rozvoj ekonomické aktivity ve vazbě na dálnici D10, bez zátěže na obytné území sídel (je umístěna zcela mimo plochy bydlení)*“ (totéž odůvodnění bylo uvedeno i v kapitole 14 týkající se důsledků pro zemědělský půdní fond a pro pozemky určené k plnění funkce lesa). V kapitole 10 s názvem „*Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*“ bylo pouze konstatováno, že napadeným opatřením obecné povahy nejsou vymezovány nové zastavitelné plochy pro bydlení. Námítky ani připomínky nebyly vyhodnocovány, neboť nebyly uplatněny. Dle grafické části se napadené opatření obecné povahy nakonec dotýká pozemků p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou.

Průběh ústního jednání před soudem

19. Účastníci i osoba zúčastněná na řízení při jednání setrvali na svých procesních stanoviscích. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení přitom zejména poukazovali na nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele a jeho pasivitu v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy.
20. Soud v souladu s § 52 odst. 1 a § 77 s. ř. s. provedl dokazování k otázce aktivní procesní legitimace navrhovatele. Z výpisu ze spolkového rejstříku k osobě navrhovatele tak zjistil, že navrhovatel sídlí v Mladé Boleslavi a jeho zakladatelem je Český svaz ochránců přírody se sídlem v Praze, vůči němuž je navrhovatel v postavení pobočného spolku. Ze stanov Českého svazu ochránců přírody vyplynulo, že tento svaz působí na území celé České republiky. Soud také zjistil poslání svazu a jeho aktivity (§ 3 stanov), jakož i to, že stanovy předpokládají vznik jednotlivých organizačních složek svazu (ZO) se samostatnou právní subjektivitou, ustavených podle územního nebo zájmového principu a naplňujících při své činnosti poslání Českého svazu ochránců přírody. Z navrhovatelem předložených *printscreenů* z webových stránek www.csop.cz zejména vyplynulo, že na nich Český svaz ochránců přírody uvádí, že vyvíjí snahu o zachování druhového bohatství živočichů a rostlin

na území České republiky, provádí vzdělávání veřejnosti či se účastní na rozhodování ve správních řízeních, přičemž je jeho účast založena na zásadě, že se řízení mohou účastnit pouze místně příslušné organizace Českého svazu ochránců přírody. Na základě návrhové předloženého dokumentu o jeho působení na Bakovsku pak vzal soud za zjištěné, že navrhovatel organizoval či spolupřátel s odpůrcem v letech 2016 až 2022 naučné akce pro děti a dospělé, v letech 2016, 2017 a 2021 se účastnil úklidových akcí, podílel se na vytvoření naučné stezky či naučných cedulí v okolí města, dlouhodobě pečuje o tři louky v blízkosti Bakova nad Jizerou a v minulosti byl činný také ohledně dobývacího prostoru v Bakově nad Jizerou nebo ohledně nedovoleného kácení v přírodní rezervaci Vrch Baba v blízkosti Bakova nad Jizerou (tyto aktivity přitom odpůrce nezpochybňoval, ale považoval je za nedostatečné pro založení navrhovatelovy aktivní procesní legitimace). Z předloženého vyjádření ze dne 13. 1. 2023 dále vyplynulo, že se navrhovatel nesouhlasně vyjadřoval k záměru osoby zúčastněné na řízení na realizaci novostavby Průmyslového parku Buda, a to v rámci tzv. zjišťovacího řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, vedeného Krajským úřadem Středočeského kraje. Z odpovědi Městského úřadu Bakov nad Jizerou ze dne 28. 4. 2023 na žádost zástupce osoby zúčastněné na řízení o informace soud zjistil, že navrhovatel od roku 2012 nepožádal o své zařazení mezi účastníky jakéhokoli územního řízení či jiného řízení v oblasti územního plánování. V roce 2021 navrhovatel požádal o prověření usychajícího dubu zimního v místní části Chudoplesy a v témže roce se přihlásil do řízení vedeného ve věci kácení stromů v Bakově nad Jizerou.

21. Soud naproti tomu neprováděl dokazování listinami, které byly součástí správního spisu, neboť seznámení se s jeho obsahem není dle konstantní judikatury dokazováním ve smyslu § 52 s. ř. s. a lze je uskutečnit i mimo jednání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publikovaný pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Pro nadbytečnost soud zamítl návrh navrhovatele na dokazování seznamem obcí v okrese Mladá Boleslav, neboť umístění Bakova nad Jizerou v okrese Mladá Boleslav nebylo odpůrcem zpochybňováno a navíc se jedná o obecně známou skutečnost. Za nadbytečné soud považoval také dokazování *printscreenem* z webových stránek www.csop.cz k osobě navrhovatele, neboť údaje o něm byly zjištěny již z výpisu ze spolkového rejstříku a ze stanov Českého svazu ochránců přírody. Jako nepodstatný pro toto soudní řízení byl zamítnut návrh na dokazování *printscreenem* z webových stránek České společnosti ornitologické, z nichž měly vyplynout živočišné druhy (obvykle) obývající zemědělské plochy, když relevantní by mohlo být pouze to, zda takové živočišné druhy obývají konkrétně Bakov nad Jizerou či jeho okolí. Za nepodstatné soud považoval rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje se závěrem zjišťovacího řízení, jakož i situační plán a prezentaci k Průmyslovému parku Buda a k jeho dopravnímu napojení, jelikož předmětem tohoto soudního řízení nebyl konkrétní stavební záměr osoby zúčastněné na řízení. O zamýšleném umístění Průmyslového parku Buda a o tom, že plochy Z.HO.16a a Z.HO.16b měly být využity pro jeho dopravní a technickou infrastrukturu, ostatně nebylo mezi účastníky sporu (a tato skutečnost plynula též ze správního spisu). Naposledy zmíněné listiny z povahy věci nemohou prokazovat ani případné náklady, které osoba zúčastněná na řízení na svůj stavební záměr dosud vynaložila, a soud s ohledem na níže uvedené rozhodovací důvody nepovažoval vynaložení nákladů z její strany za rozhodující pro tuto věc. Nepodstatné pro předmět tohoto soudního řízení bylo též negativní stanovisko Magistrátu města Mladá Boleslav z února 2023 k dalšímu návrhu na pořízení změny územního plánu odpůrce, protože ani jím soud dokazování neprováděl.

22. Pro nadbytečnost soud zamítl také důkazní návrhy na provedení výsledku M. V. (předsedkyně navrhovatele), M. V. (členky Výboru pro udržitelný rozvoj města Bakov nad Jizerou a členky navrhovatele) a P. S. (vedoucího odboru stavebního a životního prostředí odpůrce), neboť měl konkrétní aktivity navrhovatele již za dostatečně zjištěné na základě provedených listin. Pokud osoba zúčastněná na řízení mínila prostřednictvím výsledků prokazovat to, že se navrhovatel v minulosti nepřihlásil jako účastník do správního řízení souvisejícího s ochranou životního prostředí, pak se z její strany jednalo o nadbytečné důkazy též proto, že sám navrhovatel svou účast v takových správních řízeních vedených Městským úřadem Bakov nad Jizerou netvrdil a navíc četnost přihlášek navrhovatele do správních řízení vedených tímto úřadem plynula i z jeho odpovědi ze dne 28. 4. 2023. Nadbytečné by bylo též dokazování výsledkem Renaty Studničné ke krokům, které již osoba zúčastněná na řízení učinila ohledně svého stavebního záměru.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

23. Soud se předně zabýval tím, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu.
24. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
25. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, konstatoval, že přípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.
26. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, dovodil, že i spolky (dříve občanská sdružení) jsou oprávněny podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a uplatňovat procesní i hmotněprávní námitky. Současně si však byl vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech, přičemž nepostačuje, pokud by tvrdil, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné, bez toho, aby současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. V případě, že je napadán územní plán, je podstatným kritériem místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. K tomu Ústavní soud konkrétně uvedl, že „*má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy*“ (viz bod 25 citovaného nálezu). V jiných situacích může dle Ústavního soudu „*pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sebrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní, zavedenost*“, tedy již

delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži“ (viz bod 26 citovaného nálezu). Zkrácení na právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. tak dle Ústavního soudu nelze civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí ležících v dosahu regulace opatření obecné povahy. Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují (viz bod 31 nálezu).

27. Jak plyne z pozdějšího nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, shora uvedené podmínky, které by měl spolek splňovat, aby bylo možné uvažovat o jeho aktivní legitimaci (tj. tvrzený zásah do práv spolku mající původ v opatření obecné povahy a místní vztah spolku k předmětu regulace), nelze vykládat příliš restriktivně, zejména se nelze omezovat toliko na zkoumání místní příslušnosti a stanov spolku.
28. Vycházejí ze shora uvedených východisek soud shledal, že navrhovatel je v této věci aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.
29. Navrhovatel je pobočným spolkem dlouhodobě zavedeného Českého svazu ochránců přírody s celostátní působností a sám má sídlo v Mladé Boleslavi ležící vzdušnou čarou méně než 9 km od centra obce Bakov nad Jizerou, která leží v okrese Mladá Boleslav. Navrhovatel sice nemá sídlo přímo v Bakově nad Jizerou ani v řízení nevyšlo najevo, že by jeho členové vlastnili nemovitosti v oblasti regulované nebo jinak dotčené napadeným opatřením obecné povahy, z tvrzení navrhovatele a z jím předkládaných listin nicméně je patrný jeho dostatečně silný vztah k regulovanému území. Navrhovatel totiž své aktivity neomezuje pouze na území Mladé Boleslavi či oblast v těsné blízkosti říčky Klenice, jak by mohl naznačovat jeho název, ale zaměřuje se na širší oblast Mladoboleslavska včetně území Bakova nad Jizerou, kde v letech 2016 až 2022 zorganizoval řadu naučných akcí pro veřejnost zaměřených na zvířata (hady, motýly, netopýry aj.) a úklidových akcí (mj. s názvem Uklidíme Bakovsko v dubnu 2021), podílel se na vytvoření naučné stezky či naučných cedulí v okolí obce a v neposlední řadě byl činný také ohledně dobývacího prostoru v Bakově nad Jizerou nebo ohledně nedovoleného kácení v přírodní rezervaci Vrch Baba v blízkosti Bakova nad Jizerou.
30. Soud se neztotožnil s výkladem odpůrce, podle něhož bylo pro založení aktivní procesní legitimace nezbytné, aby se navrhovatel ve svých aktivitách zaměřoval specificky na oblast regulovanou napadeným opatřením obecné povahy (tj. konkrétně na lokalitu Z3/1, resp. pozemky p. č. XB, XA, XC, XD, XE či XF v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou). Za zcela postačující soud považoval, že se navrhovatel prokazatelně zabývá ochranou přírody a krajiny mj. v oblasti Bakova nad Jizerou (a jeho blízkého okolí), jejíž je napadeným opatřením obecné povahy regulované území nedílnou součástí. Přísný výklad předestíraný odpůrcem ostatně nemá oporu ani ve shora citované judikatuře a v rozhodnutích na ni navazujících, když v případech návrhů podaných environmentálními spolky sice je vyžadován místní vztah spolku k regulovanému území (tj. typicky k území obce), nikoli však již to, aby spolek v minulosti vyvíjel aktivitu právě ke konkrétní návrhem napadené části opatření obecné povahy či dokonce k jednotlivým dotčeným pozemkům. Přijetí takového výkladu by vedlo až k absurdnímu důsledku, kdy by po spolecích bylo požadováno,

aby svou činnost zaměřovaly na všechna z hlediska ochrany přírody a krajiny prozatím bezproblémová území, a to pro případ, že by ve vztahu k takovým územím byly někdy v budoucnu vyvíjeny z pohledu spolkem chráněných zájmů závadné aktivity.

31. Ani druh aktivit, které navrhovatel na Bakovsku doposud realizoval, nebyl překážkou jeho aktivní procesní legitimace. Z judikatury Nejvyššího správního soudu ostatně vyplývá, že možnost přístupu spolku k soudní ochraně je nezávislá na jeho účasti v procesu přijímání opatření obecné povahy a že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dána dokonce i v případě spolku, který vznikl teprve poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, publikovaný pod č. 3589/2017 Sb. NSS). Takové *ad hoc* později založené spolky přitom (na rozdíl od navrhovatele) nebudou mít žádnou historii aktivit vztahujících se k regulovanému území, avšak přesto v případě opravdovosti jejich vztahu k předmětu regulace nebude namíste bránit jejich přístupu k soudu (srov. naposledy citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu). I kdyby se tedy navrhovatel v minulosti neúčastnil žádného správního řízení vedeného Městským úřadem Bakov nad Jizerou či souvisejícího s ochranou životního prostředí, územním plánováním nebo udržitelným rozvojem města, nevznikly by soudu pochybnosti o dostatečném místním sepětí navrhovatele s územím města Bakov nad Jizerou a ochranou jeho životního prostředí, neboť z provedeného dokazování vyplynulo, že navrhovatel přinejmenším od roku 2016 na Bakovsku naplňuje poslání formulované ve stanovách Českého svazu ochránců přírody, byť jinak než formou účasti ve správních řízeních.
32. Tvrzení navrhovatele ohledně zásahu do jeho práv soud považoval rovněž za dostatečné. Navrhovatel dotčení na svých právech a právech svých členů spatřoval v tom, že v případě zastavení doposud nezastaveného území s ornou půdou dojde k zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí, neboť by došlo ke změně krajinného rázu a zejména k redukci lokality s výskytem rostlin a živočichů včetně zvláště chráněných druhů. Stanovy Českého svazu ochránců přírody pak dokládají, že tento svaz, a potažmo tedy také navrhovatel, své poslání spatřuje v ochraně a obnově přírody, krajiny a životního prostředí, ekologické výchově a podpoře trvale udržitelného života a za tím účelem mj. obhájí právo občanů na zdravé životní prostředí, zapojuje se do tvorby zákonů a ostatních obecně závazných právních předpisů a jiných dokumentů v oblasti ochrany přírody a krajiny a zaujímá k nim stanoviska či se podílí na projednávání záměrů v oblasti územního plánování, posuzování vlivů na životní prostředí a jiných koncepčních dokumentů. Navrhovatelem předložené stanovy tedy předpokládají uplatňování práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím Českého svazu ochránců přírody či jeho pobočných spolků. Ústavní soud přitom v nálezů sp. zn. I. ÚS 59/14 závěr o dotčení na hmotných právech neomezoval jen na dotčení vlastnického či jiného věcného práva člena spolku, který se ochrany svých práv domáhá prostřednictvím této právnické osoby, ale výslovně v kontextu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy) připustil i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí, jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje. Uplatňování práva na příznivé životní prostředí tak představuje možný podklad aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. opakovaně zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 126/2016-38).

33. Soud ze shora uvedených důvodů nepřisvědčil odpůrci a osobě zúčastněné na řízení v tom, že by na straně navrhovatele nebyla dána aktivní procesní legitimace k podání návrhu. Nejvyšší správní soud navíc ustáleně judikuje, že odmítnutí návrhu z důvodu nedostatku procesní legitimace lze využít jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného, a že v pochybnostech se má soud přiklonit k přípustnosti návrhu (např. rozsudek ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 182/2019-42).
34. V této věci byly splněny i ostatní podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, mezi něž patří kromě aktivní procesní legitimace navrhovatele existence předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, a formulace závěrečného návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). O existenci napadeného opatření obecné povahy nebylo sporu a formulace petitu, jímž bylo navrženo zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, splňovala náležitosti vyplývající z § 101a s. ř. s. Návrh byl také podán včas a obsahoval požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Nedostatkem návrhu přitom nebyla absence označení v úvahu připadajících osob zúčastněných na řízení, jelikož § 101b odst. 4 s. ř. s. výslovně vylučuje použití § 34 odst. 2 věty první s. ř. s. (nadto by takový nedostatek ani nemohl mít vliv na věcnou projednatelnost návrhu).
35. Soud tedy přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení věci krajským soudem

36. Na úvod soud připomíná, že podle dřívější judikatury vycházející ze znění s. ř. s. účinného do 31. 12. 2011, které nezakotvovalo zásadu vázanosti důvody návrhu, aplikoval soud vždy kompletní algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou. Tento algoritmus soudního přezkumu spočíval v pěti krocích: za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS). S účinností od 1. 1. 2012 však došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Podle stávající právní úpravy je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu, což ve svém důsledku znamená, že soud bude aplikovat všechny kroky algoritmu pouze tehdy, pokud je navrhovatel všechny zahrne do návrhových bodů.
37. Procesní pasivitě navrhovatele během procesu přijímání opatření obecné povahy se věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publikovaném pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Konstatoval, že v případě prvních dvou kroků algoritmu – pravomoci a působnosti správního orgánu – je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. U zbývajících tří kroků algoritmu nelze podle rozšířeného senátu stanovit obecné a jednoduché

pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky a výsledkem řízení před soudem, nýbrž tato skutečnost a její důvody musí být hodnoceny přísně podle okolností konkrétní věci. Podstatná je pak úvaha vyjádřená v bodě 32 citovaného usnesení, která zní: „*pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura)*“. Z těchto závěrů vycházel také Ústavní soud v odpůrcem zmiňovaném nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, v němž dospěl k závěru, že i v případě dříve procesně pasivního navrhovatele je namístě se věcně zabývat jím vznesenými námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy, pokud by tím ovšem nebyla nepřiměřeně zasažena práva či zakotveny povinnosti těch subjektů, jež dosud jednaly v dobré víře v zákonnost opatření obecné povahy (a jež případně byly na rozdíl od procesně pasivních navrhovatelů dříve procesně aktivní).

38. Navazující judikatura upřesnila, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení *kogentních* procesních a hmotněprávních norem chránících *zásadní veřejné zájmy*, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Takové závažné důvody může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy jej hodnotí z hlediska jeho zákonnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publikovaný pod č. 2397/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Ony závažné důvody mohou spočívat například v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, mezi něž patří zájem na ochraně životního prostředí (viz již zmíněný rozsudek č. j. 6 Aos 3/2013-29). Ve vztahu k pátému kroku algoritmu přezkumu (týkajícímu se přiměřenosti, resp. správnosti) judikatura naproti tomu dospěla k poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky, jelikož po soudu nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43).
39. Navrhovatel byl v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy zcela pasivní, neboť vůči jeho návrhu neuplatnil žádné námitky či připomínky ani se neúčastnil veřejného projednání návrhu. Výtky, které vůči napadenému opatření obecné povahy uplatnil prostřednictvím návrhu podaného ke zdejšímu soudu, nicméně směřují vůči jeho zákonnosti (vztahují se ke třetímu a čtvrtému kroku shora zmiňovaného algoritmu přezkumu), nikoli jeho správnosti či přiměřenosti. Navrhovatel prostřednictvím návrhu upozornil na zcela zásadní nedostatky napadeného opatření obecné povahy dotýkající se otázky, kterou se obec v procesu přijímání změny územního plánu musí zabývat bez ohledu na obsah uplatněných

námitek, připomínek či stanovisek dotčených orgánů. Soud proto předesílá, že procesní pasivita navrhovatele v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy nemá v této věci žádný větší význam.

40. Co se zákonnosti napadeného opatření obecné povahy týče, soud připomíná, že § 18 odst. 4 stavebního zákona definuje cíle a úkoly územního plánování. Podle tohoto ustanovení územní plánování určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona pak stanoví, že *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*. Těmto ustanovením odpovídá pravidlo zakotvené v § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, z něž vyplývá, že součástí odůvodnění územního plánu je vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.
41. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, dospěl k závěru, že vymezení nových zastavitelných ploch je oprávněním obce, která změnou územního plánu reaguje na aktuální situaci v daném území. Vždy je ale nutné, aby obec tyto změny a vymezení nových zastavitelných ploch zdůvodnila. V rozsudku ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37, pak tentýž soud konstatoval, že: *„do 31. 12. 2017 bylo v případě vymezování nových zastavitelných ploch změnou územního plánu nutno dle § 55 odst. 4 stavebního zákona prokázat nejen potřebu takového vymezení, ale také nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Ačkoliv takto vysoký standard odůvodnění nyní již stavební zákon výslovně nestanoví, stále je třeba podle tohoto zákona odůvodnit, resp. prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na splnění této podmínky je nutno nadále trvat i vzhledem k obecným zásadám územního plánování (§ 18 stavebního zákona). Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona není jen ochrana zemědělského půdního fondu, jak dovozuje stěžovatelka, ale také zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení ‚bezbréhého‘ rozšiřování zastavitelného území obce (viz např. rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38). (...) Pojem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý. Proto je při jeho výkladu nutno přihlížet zejména k účelu regulace daného ustanovení (§ 55 odst. 4 ve spojení s § 18 stavebního zákona), jak byl vymezen výše. Při posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy tak nelze ani po novelizaci daného ustanovení odhlížet od posouzení, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny, a zda jsou tyto plochy využity.“*
42. Napadené opatření obecné povahy k potřebě vymezení nové zastavitelné plochy ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona zcela mlčí. V kapitole 10 s názvem *„Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“* není k potřebě vymezení nové zastavitelné plochy pro výrobu a skladování namísto dosavadní plochy NZo (plochy zemědělské – orná půda) uvedeno ničeho s odůvodněním, že napadeným opatřením obecné povahy nejsou vymezovány nové zastavitelné plochy pro bydlení. Požadavek na prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch dle § 55 odst. 4 stavebního zákona však dopadá na vymezení jakýchkoli nových zastavitelných ploch, nikoli pouze ploch pro bydlení. V kapitole 9 s názvem *„Komplexní zdůvodnění přijatého řešení vč. vybrané varianty“*, na jejíž obsah poukazoval odpůrce, k potřebě vymezení nové zastavitelné plochy rovněž není nic uvedeno. Z prostého konstatování, že jde o novou plochu výroby ve vazbě na již původně vymezenou výrobní zónu, která je dokonale napojena na dálnici D10 a jejíž vymezení je v souladu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje, sice lze

zjistit, proč bylo dle odpůrce vhodné vymezit novou plochu právě zde, avšak nikoli to, z jakého konkrétního *důvodu* bylo zapotřebí novou plochu vymezit. V kontextu skutkových okolností posuzované věci a při zohlednění shora citované judikatury by přitom obsahem napadeného opatření obecné povahy mělo být zejména vysvětlení, z jakého důvodu nebylo možné realizovat dopravní napojení skladovacích hal (Průmyslového parku Buda) na dálnici D10, pro něž má být nové území především určeno, na jiných pozemcích, které byly již před změnou územního plánu odpůrce v zastavitelném území (například i změnou projektu osoby zúčastněné na řízení), a proč je nutné právě pro takový záměr vymezovat další zastavitelnou plochu na dotčených pozemcích. Jakékoli zdůvodnění potřeby vymezení nové zastavitelné plochy však v napadeném opatření obecné povahy absentuje a nelze je dovodit ani z jiných jeho částí. V reakci na stanoviska dotčených orgánů zdůvodnění též nebylo podáno, jelikož uplatněná stanoviska se této problematiky nedotýkala. Ani z rozhodnutí o námitkách soud nemohl důvody vymezení nové zastavitelné plochy zjistit, neboť takové rozhodnutí nebylo pro absenci námitek a připomínek zpracováno. Ze soudního a správního spisu pak sice je výsledovatelný subjektivní důvod pro vymezení nové zastavitelné plochy, který lze z pohledu osoby zúčastněné na řízení spatřovat v tom, že si neponechala dostatek místa k zastavění na svých pozemcích, nikoli však již objektivní důvod k zastavění dosud nezastavitelných ploch, který by byl ospravedlnitelný z hlediska cílů a úkolů územního plánování a zákonem chráněných veřejných zájmů v měřítku obce jako celku.

43. S ohledem na shora uvedené tak soudu nezbylo nic jiného než konstatovat nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů. Odpůrce totiž zcela rezignoval na svou zákonem stanovenou povinnost vyhodnotit potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to navíc na místě dosavadní plochy zemědělské spadající pod ochranu zemědělského půdního fondu. Absence jakéhokoli odůvodnění je tak nejen v rozporu s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny, ale též s veřejnými zájmy na ochranu zemědělského půdního fondu a na ochranu nezastavěného území. Tento nedostatek napadeného opatření obecné povahy přitom představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem upravujících proces přijímání a obsah změny územního plánu. To, že byla porušena pravidla i pro proces pořizování změny územního plánu, plyne z toho, že již návrh napadeného opatření obecné povahy předložený k veřejnému projednání nebyl úplný, neboť vůbec neobsahoval vyhodnocení potřeby vymezit novou zastavitelnou plochu (obdobně viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 As 37/2014-50). Zjištěné nedostatky jsou natolik závažné, že soud neshledal důvod upřednostnit před zrušením napadeného opatření obecné povahy případnou dobrou víru či právní jistotu osoby zúčastněné na řízení. Současně pro absenci odůvodnění, mající za následek zásah do shora uvedených důležitých veřejných zájmů, nebylo namístě aplikovat na věc zásadu zdrženlivosti, když k porušení zákona došlo nikoli v nezanedbatelné míře.
44. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nicméně nebrání odpůrci v tom, aby přijal obdobnou změnu svého územního plánu znovu, ovšem za předpokladu, že v ní potřebu vymezení nových zastavitelných ploch (bude-li dána) na úkor ochrany zemědělského půdního fondu a volné krajiny přezkoumatelně zdůvodní. Tvrzené investice osoby zúčastněné na řízení tedy nemusí být zcela zmařeny, byť nelze vyloučit, že v důsledku neplnění zákonných povinností pořizovatelem napadeného územního plánu a odpůrcem může při jeho realizaci dojít k prodlevě. Stejně tak ovšem ani není vyloučeno, že při řádném přezkumu potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy se ukáže, že již stávající územní plán vymezuje dostatek adekvátních zastavitelných ploch, takže není odůvodněné je dále

rozšiřovat, resp. že nezájem o stávající zastavitelné plochy si vyžádá vedle vymezení sporné nové plochy jako svého druhu kompenzaci z hlediska ochrany volné krajiny a zemědělského půdního fondu navrácení jiných, dlouhodobě nevyužívaných ploch zpět do nezastavitelného území. V každém případě je zjevné, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno, aniž by stavebním zákonem vyžadovaná úvaha o rozsahu a adekvátnosti stávajících zastavitelných ploch byla vůbec učiněna, což potvrzuje i vyjádření odpůrce. Za takového stavu nemůže napadené opatření obecné povahy v testu zákonnosti obstát.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Soud uzavírá, že shledal návrh zcela důvodným pro nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto napadené opatření obecné povahy I. výrokem podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zcela zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud II. výrokem podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšnému navrhovateli soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 21 146 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a z odměny advokáta, kterou tvoří odměna za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, návrh, replika k vyjádření odpůrce ze dne 5. 4. 2023 a účast při jednání před soudem) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a čtyři paušální částky po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Navrhovateli dále náleží náhrada za promeškaný čas strávený cestou na jednání z Liberce do Prahy a zpět podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu za osm započatých půlhodin po 100 Kč a cestovné ve výši 1 746 Kč (osobním automobilem se spotřebou v kombinovaném provozu 5,8 l/100 km – viz § 158 odst. 4 větu třetí zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 13 odst. 5 advokátního tarifu – za cestu z Liberce do Prahy a zpět o celkové vzdálenosti 230 km při ceně pohonných hmot 41,20 Kč/l a sazbě základní náhrady 5,20 Kč/km). Protože zástupce navrhovatele není plátcem daně z přidané hodnoty, nezvyšuje se jeho odměna o náhradu za tuto daň. Lhůtu k plnění soud stanovil v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku s tím, že s ohledem na § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s., je odpůrce povinen náklady řízení nahradit k rukám zástupce navrhovatele. K takto vypočtené výši náhrady nákladů řízení soud dodává, že repliku navrhovatele ze dne 23. 4. 2023 nepovažoval za účelně vynaložený náklad, za nějž by náležela odměna, neboť tam uvedená tvrzení ohledně aktivní procesní legitimace mohla a měla být uvedena již v původním návrhu (replikou ze dne 5. 4. 2023 naproti tomu navrhovatel reagoval i na výtky odpůrce směřující do věci samé).
47. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, rozhodl prostřednictvím III. výroku, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Praha 29. května 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu