ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce, soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatele:	**Spolek občanů na ochranu životního prostředí, z.s.**, IČ 26642221, sídlem Veleslavínova 56/10, 301 00 Plzeň, zastoupen JUDr. Martinem Slivoňem, advokátem, sídlem Plovární 478/1, 301 00 Plzeň,
proti odpůrci:	**Plzeňský kraj** sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň,
za účasti osob zúčastněných na řízení:	1. **D. Š.**, narozen X, bytem X, 2. **Mgr. Ing. I. Č.**, narozena X, bytem X, oba zastoupeni Mgr. Filipem Kábrtem, advokátem, sídlem Uruguayská 416/11, 120 000 Praha,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, vydané zastupitelstvem odpůrce dne 4. 9. 2023

takto:

I. **Návrh na zrušení Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, vydané usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 1315/23 ze dne 4. 9. 2023, která nabyla účinnosti dne 28. 9. 2023, se zamítá.**

II. **Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 8. 1. 2024, doručeným Krajskému soudu v Plzni (dále jen „*soud*“) téhož dne, domáhal zrušení opatření obecné povahy - Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, vydané usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 1315/23 ze dne 4. 9. 2023 (dále jen „*Aktualizace č. 3 ZÚR PK*“ nebo „*napadené OOP*“; samotné Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje dále jen „*ZÚR PK*“).

II.
Návrh na zrušení napadeného OOP

2. Navrhovatel v předmětném návrhu na úvod vymezil skutečnosti, z nichž dovozuje svou aktivní legitimaci. Předně poukázal na to, že v návaznosti na zveřejnění návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK a vyhodnocení jejich vlivu podal dne 11. 11. 2021 věcně shodnou připomínku společně se zmocněním, na základě kterého se stal zástupcem veřejnosti. Z právní opatrnosti pak podal totožnou věcně shodnou připomínku též dne 16. 5. 2023. Dále dne 16. 5. 2023 navrhovatel podal (zastoupen právním zástupcem) námitky proti návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, a to v návaznosti na veřejné projednání tohoto návrhu konané dne 10. 5. 2023. Podle navrhovatele je dána jeho aktivní legitimace již tím, že se stal zástupcem veřejnosti. Navrhovatel citoval komentářovou literaturu, podle které zástupce veřejnosti není v návrhových bodech omezen jen na námitky uplatněné v průběhu řízení o přijetí územního plánu. Byť dle navrhovatele v jeho případě, coby zástupce veřejnosti, není třeba tvrdit dotčení jeho práv, pak z opatrnosti uvedl, že vydáním Aktualizace č. 3 ZÚR PK byl dotčen na svých subjektivních právech. Navrhovatel má sídlo na území Plzeňského kraje, které Aktualizace č. 3 ZÚR PK reguluje. Současně vystupuje jako zástupce veřejnosti z titulu zmocnění od občanů obce Y, která se nachází na území Plzeňského kraje, tudíž zastupuje vlastníky nemovitostí dotčených Aktualizací č. 3 ZÚR PK. Dále pak věcné materiální legitimační důvody vycházejí z předmětu činnosti spolku. Podle navrhovatele nezákonnostmi Aktualizace č. 3 ZÚR PK byl navrhovatel, resp. občani obce Y zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu, právu na zdraví, popř. právu na soukromý život. Občané obce Y byli dotčeni mj. vypuštěním územní rezervy (ZD 175/1-R) pro železniční trať č. 175 Rokycany – Nezvěstice, která obsluhuje skrz zastávku Mešno též území obce Y (to povede ke zhoršení dopravní obslužnosti obce Y a tím poklesu hodnoty nemovitostí). Aktivní žalobní legitimace svědčí navrhovateli též z důvodu, že členem navrhovatele a též jeho předsedou je pan Ing. Bc. L. J., nar. X, bytem X (dále jen „*Ing. J.*“), který je spoluvlastníkem pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. Xa pro k. ú. X či výlučným vlastníkem pozemků na listu vlastnictví č. Xb pro k. ú. X. Tyto pozemky budou bezprostředně dotčeny Aktualizací č. 3 ZÚR PK, když na nich nacházející se rozvojová zóna RZ03 je Aktualizací č. 3 ZÚR PK z těchto pozemků redukována. Tímto byl Ing. J. zkrácen na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu, právu na zdraví, popř. právu na soukromý život. Navrhovatel odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14. Úvodní část předmětného návrhu navrhovatel zakončil tím, že pasivně legitimovaným je odpůrce, jakožto územní samosprávný celek, jehož zastupitelstvo

vydalo napadené OOP, že návrh podal v zákonné lhůtě 1 roku od účinnosti napadeného OOP a že napadené OOP požaduje zrušit v celém rozsahu.

3. Poté se navrhovatel věnoval jím tvrzené nezákonnosti a nesprávnosti Aktualizace č. 3 ZÚR PK, kterou spatřoval v tom, že uvedené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, dále že je v rozporu se zákonem a rovněž je v rozporu s principem proporcionality. Navrhovatel poté své výhrady proti Aktualizaci č. 3 ZÚR PK seskupil do devíti tematických okruhů, které velmi obsáhle rozvedl.

4. V prvém okruhu námitek, označeném jako *Procesní pochybení při přijímání Aktualizace č. 3 ZÚR PK*, navrhovatel v prvé řadě namítal, že návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK nebyl po stanovenou dobu zveřejněn na úřední desce odpůrce. Ačkoliv odpůrce dodržel minimální dobu pro oznámení veřejného projednání návrhu předmětné aktualizace, tak daný návrh sejmul z úřední desky ještě přede dnem, kdy uplynula třetím osobám možnost podávat připomínky či námitky. Toto měl odpůrce připustit ve vypořádání připomínky spolku STOP Gigafactory, z.s. Tímto postupem bylo zasaženo do práv navrhovatele, když mu nebyla dána dostatečná doba k seznámení se s návrhem Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Na zásahu do práv navrhovatele podle něj nic nemění fakt, že podal proti návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK věcně shodné připomínky, neboť přijetí tohoto postupu odpůrce by obecně do budoucna vedlo k nepřijatelným zásahům do práv všech dotčených osob. Dále pak za podstatnější porušení jeho procesních práv navrhovatel označil to, že odpůrce námitky navrhovatele ze dne 16. 5. 2023 neposoudil jako námitku, ale jako připomínku, aniž by tento svůj postup zdůvodnil, tudíž o těchto námitkách nebylo řádně rozhodnuto zastupitelstvem odpůrce, ačkoliv tak být mělo (naopak navrhovatel připustil, že námitky ze dne 10. 11. 2021 odpůrce zcela správně vypořádal). Navrhovatel tvrdil, že obsah námitek, které řádně a včas vznesl, byl zachycen v námitce ze dne 10. 1. 2023 a námitce ze dne 16. 5. 2023 a že s obsahem těchto dvou námitek se měl odpůrce vypořádat. V dané souvislosti navrhovatel poukázal na značný rozdíl mezi námitkou a připomínkou, zejména pokud jde o způsob jejich vypořádání (o námitce musí být rozhodnuto, připomínky bývají pouze vypořádány). Podle navrhovatele se měl odpůrce řídit obsahem námitek a tím, kdo námitky vznesl. Pokud odpůrce s těmito námitkami naložil jako s připomínkami, pak podstatně zasáhl do práv navrhovatele, ale též do práv osob, které zmocnily navrhovatele jako zástupce veřejnosti. Podle navrhovatele, pokud by byly jeho námitky předloženy zastupitelům komplexně, pak je velmi pravděpodobné, že by alespoň jedné z námitek bylo vyhověno, a pokud nikoliv, tak by muselo dojít k podstatně kvalifikovanějšímu způsobu naložení s argumentací navrhovatele v podobě odůvodněného rozhodnutí. Podle navrhovatele bylo zasaženo též právo zastupitelů odpůrce na samosprávu, když jim nebyly předloženy všechny uplatněné námitky.

5. Druhý okruh námitek navrhovatel formuloval tak, že *Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla provedena na základě zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje*. V dané souvislosti nejprve obsáhle popisoval, jak v obecné rovině funguje mechanismus aktualizace zásad územního rozvoje. Na to navázal tím, že v daném případě došlo k vydání Aktualizace č. 1 ZÚR PK dne 1. 4. 2014. V návaznosti na uvedené byla schválena dne 12. 2. 2018 *Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje Plzeňského kraje ve znění Aktualizace č. 1*, a to usnesením č. 525/18 zastupitelstva odpůrce (navrhovatelem dále označována jako „*Stará zpráva*“). Na základě Staré zprávy se odpůrce rozhodl vydat Aktualizaci č. 3 ZÚR PK. Podle navrhovatele potud odpůrce postupoval v souladu se zákonem. V mezidobí, tj. do vydání Aktualizace č. 3 ZÚR PK, však byla přijata

Aktualizace č. 2 ze dne 29. 9. 2018 a Aktualizace č. 4 ze dne 24. 1. 2019 a v návaznosti na obě přijaté aktualizace byla vydána a na zasedání zastupitelstva odpůrce dne 19. 12. 2022, schválena, pod č. 963/22, *Zpráva o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, ve znění Aktualizací č. 1, 2 a 4* (navrhovatelem dále označována jako „*Nová zpráva*"). Před vydání Aktualizace č. 3 ZÚR PK tedy byla vydána Nová zpráva, ovšem Aktualizace č. 3 ZÚR PK vychází ze Staré zprávy, která již není a nemůže být aktuální a nemůže být tedy podkladem vyžadovaným zákonem. Tento postup podle navrhovatele nemůže být v souladu se zákonem. V dané souvislosti pak navrhovatel poukázal na to, že v obsahu Nové zprávy se v části č. 3 (str. 12) a části e) (str. 13), věnované vymezení rozvojových oblastí, uvádí, že je potřeba prověřit vymezení rozvojových oblastí a os, avšak jejich aktualizace se nepředpokládá. Kdežto ve Staré zprávě bylo výslovně v části e), č. 3 (str. 17) uvedeno, že je třeba prověřit a aktualizovat vymezení Rozvojové oblasti OB5 (vč. zóny RZ03). V Nové zprávě jsou tak zcela popřeny závěry uvedené ve Staré zprávě požadující aktualizaci ZÚR PK ve vztahu k rozvojovým oblastem a zónám. Odpůrce však přistoupil k redukci rozvojové zóny v k. ú. X, ačkoliv to nová a aktuální zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje nepožadovala. V tomto navrhovatel spatřuje porušení § 5 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*") a rovněž § 19 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Rovněž podle navrhovatele došlo k porušení práva na předvídatelnost rozhodování správních orgánů a porušení legitimního očekávání navrhovatele, resp. osob zastoupených navrhovatelem, neboť bylo přistoupeno k redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X (na podkladě Staré zprávy), se kterou již ale Nová zpráva nepočítala.

6. Ve <u>třetím</u> okruhu námitek, označeném jako *Podstatná změna návrhu aktualizace oproti vydané aktualizaci*, navrhovatel namítal, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK obsahuje podstatné úpravy oproti jejímu návrhu. Nejprve poukázal na to, že podstatnou úpravou návrhu aktualizace podle § 39 odst. 5 stavebního zákona se rozumí především změny, kterými se zasahuje do práv subjektů nebo do veřejných zájmů. Dle názoru navrhovatele došlo ve výrokové části Aktualizace č. 3 ZÚR PK ke změnám oproti návrhu, když v kapitole 2 byly přidány celkem 4 nové body. Těmito změnami jsou podstatně dotčena práva obyvatel Plzeňského kraje, např. nově je třeba při zpřesnění regionálního a nadregionálního územního systému ekologické stability respektovat stavby na ochranu před povodněmi. Nejpodstatnější rozpor navrhovatel spatřuje v bodě 79 předmětné aktualizace týkajícím se přidání stavby SD19/03-R – Žákava – územní rezerva a poté v části KR16 – Radvanická vrchovina. Současně navrhovatel poukázal na to, že odpůrce podstatným způsobem změnil odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, a to zejména ve vztahu k redukci rozvojové zóny v k. ú. X. Zatímco v návrhu aktualizace byla redukce rozvojové zóny z k. ú. X odůvodněna na 1,5 stránce, tak v Aktualizaci č. 3 ZÚR PK je tato redukce odůvodněna na 3 stránkách. Dle navrhovatele odpůrce též podstatně změnil odůvodnění i v některých dalších částech, a tím zasáhl do procesních práv navrhovatele, který se jinak než tímto návrhem nemůže k odůvodnění vyjádřit. S ohledem na uvedené změny mělo podle navrhovatele dojít k opakování veřejného projednání.

7. <u>Čtvrtý</u> okruh námitek navrhovatel označil jako *Svévolné provedení Aktualizace č. 3 ZÚR PK*. Dle navrhovatele obecně platí, že do aktualizace zásad územního rozvoje lze zahrnout jen to, co vyplývá z aktuální zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Navrhovatel namítal, že ze Staré zprávy nevyplynulo, že je potřeba redukovat vymezení rozvojové zóny RZ03, ani žádné jiné rozvojové zóny v Plzeňském kraji. Navíc z Nové

zprávy je patrné, že redukce žádné z rozvojových zón se nepředpokládá, když toliko uvádí, že je třeba prověřit vymezení rozvojových oblastí. Chyběl tak zákonný podklad pro vypracování návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK právě ve vztahu k redukci této zóny, což vede k protizákonnosti minimálně v rozsahu, ve kterém došlo k redukci předmětné zóny. Toto nemůže ospravedlnit ani odůvodnění zástupce odpůrce při veřejném projednání návrhu, že v případě redukce předmětné rozvojové zóny jde o politickou vůli. Dle navrhovatele odpůrce nedostatečně vypořádal jeho námitky, když nezohlednil, že použitím slova „prověřit" dávala Stará zpráva najevo, že má dojít k prověření aktuálnosti jejího vymezení, nikoliv k její redukci. Požadavek obce X byl v rozporu s politikou územního rozvoje, proto mu nemůže být vyhověno, neboť požadavky odporující principu nadřazenosti republikových priorit stanovených v politice územního rozvoje nelze při pořizování zásad územního rozvoje zohlednit.

8. Pátý okruh námitek navrhovatel označil jako *Nezpůsobilost územní studie* a věnoval se v něm výhradně redukci rozvojové zóny RZ03 v části k. ú. X. Předně uvedl, že odpůrce v dané souvislosti odkázal na územní studii Plzeň - Jihozápad z prosince roku 2009, vypracovanou společností SLADKÝ & PARTNERS projektový atelier s. r. o (dále též jen „*Studie Jihozápad*"). V této studii je předmětná rozvojová zóna v k. ú. X a X označena jako R1/B. Podle názoru navrhovatele Studie Jihozápad není platným podkladem pro vydání Aktualizace č. 3 ZÚR PK, neboť je v rozporu se zákonem v tom směru, že nebyla řádně prověřena její aktuálnost. Navrhovatel v dané souvislosti odkázal na § 30 odst. 6 stavebního zákona a vyjádřil pochybnosti, zda předepsané prověření aktuálnosti jejího řešení, ke kterému došlo rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 20. 12. 2018, č. j. PK-RR/5574/18, bylo řádně provedeno. Navrhovatel tvrdil, že není pravdivé konstatování o souladu Studie Jihozápad s politikou územního rozvoje. Navíc na vymezení Rozvojové oblasti Plzeň (OB5) setrvala i aktualizace č. 1 politiky územního rozvoje ČR. Redukce rozvojové zóny v obci X byla v rozporu s tehdejší politikou územního rozvoje ve znění aktualizace č. 1, která nařizovala vymezit rozvojové zóny v katastru jednotlivých obcí v ORP Nýřany. Redukcí zóny RZ03 by zcela vymizela rozvojová zóna v katastru obce X. Podle navrhovatele Studie Jihozápad nadto odporuje ZÚR PK ve znění aktualizace č. 1 a 2, které rovněž vymezovaly aktuální zónu RZ03 jako součást Rozvojové oblasti Plzeň (OB5), a to konkrétně též v obci X. Návrhem redukce zóny RZ03 z území obce X je tak fakticky popřeno vymezení této rozvojové oblasti v katastru této obce. Navrhovatel dále namítal, že od vydání Studie Jihozápad v roce 2009 došlo ke změně společenských priorit, což demonstroval na příkladu požadavku na zvýšení ochrany půdy I. třídy, což ovšem v předmětné studii není zohledněno. Dle navrhovatele, pokud by Studie Jihozápad politiku územního rozvoje řádně respektovala, pak by nemohla navrhovat redukci zóny RZ03 z k. ú. X, ale spíše její rozšíření. Podle navrhovatele Studie Jihozápad není v souladu s právním řádem ČR jednak pro nerespektování hierarchie územně plánovací dokumentace, jednak pro rozpor s § 18 stavebního zákona, novelizovaného s účinností od 1. 1. 2018, dle které bylo nově třeba hodnotit zájmy uvedené v § 1 odst. 3 stavebního zákona. Navrhovatel rovněž namítal, že aktuálnost předmětné studie nebyla posouzena z hlediska jejího věcného obsahu, když tam podle něj absentuje posouzení, zda je vůbec aktuální redukovat zónu RZ03, přičemž zpochybnil schopnost rozhodující osoby (Mgr. L. S.) věcného posouzení, a to s odkazem na její akademický titul humanitního charakteru (dle navrhovatele jedině osoba, která může územní studii vytvořit, je schopna kvalifikovaně posoudit jinou územní studii). V dalším okruhu svých námitek proti Studii Jihozápad se navrhovatel zabýval jejím

obsahem, a to opět se zaměřením na redukci zóny RZ03. Předně namítal, že uváděný důvod pro redukci zóny RZ03, tedy aby bylo vyhověno územnímu plánu obce X, popírá hierarchii územně plánovací dokumentace (viz § 36 odst. 5 stavebního zákona). Postup, kdy do ZÚR PK je převzata redukce rozvojové zóny uvedená v územním plánu obce X, odporuje zákonu. Dále namítal nedostatečné odůvodnění návrhu na redukci zóny RZ03 v k. ú. X, které spočívá v odkazu na Studii Jihozápad, ta ovšem žádné podrobné odůvodnění neposkytuje (navíc pouhý odkaz na Studii Jihozápad nestačí, tam uvedené odůvodnění mělo být vtěleno do textu Aktualizace č. 3 ZÚR PK). Navrhovatel poukázal na to, že obec X původně ve svém územním plánu průmyslovou výstavbu v zóně RZ03 na svém území akceptovala, přičemž rozporný stav založila až aktualizací č. 2 územního plánu obce X, kdy obec zónu pro průmyslovou výstavbu ze svého územního plánu odstranila s tím, že požádá o změnu zásad územního rozvoje. V návaznosti na to navrhovatel předestřel chronologický vývoj průmyslové zóny v k. ú. X, přičemž akcentoval, že obec X po jistou dobu pozastavila změnu č. 5 svého územního plánu a přijala ji až poté, co došlo k Aktualizaci č. 3 ZÚR PK. Navrhovatel rovněž namítal vnitřní rozpornost odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK spočívající ve dvojakosti argumentace, kterou spatřoval v tom, že zatímco v případě severní části zóny RZ03 byla „závaznost“ Studie Jihozápad zásadním důvodem pro její redukci, tak v případě jižní části zóny RZ03, byť i zde doporučovala redukci, její „závaznost“ najednou nebyla na překážku. Argument „závaznosti“ Studie Jihozápad označil za argument mylný a účelový, kterým nemůže být návrh na redukci zóny dostatečně odůvodněn. Závěrem tohoto okruhu námitek navrhovatel poukázal na to, že se odpůrce vůbec nevypořádal s námitkou uvedenou v části III. odst. 9 – 14 námitek ze dne 16. 5. 2023, když ignoroval námitku ohledně zastaralosti územní studie a nijak se nevyjádřil k návrhu, aby došlo k vypracování nových aktuálních územních studií.

9. Šestý okruh námitek navrhovatel označil jako *Rozpor Aktualizace č. 3 ZÚR PK s politikou územního rozvoje ČR*. V prvé řadě upozornil, že podle § 40 odst. 1 písm. a) stavebního zákona bylo obligatorní náležitostí Aktualizace č. 3 ZÚR PK posouzení souladu s politikou územního rozvoje ČR. Navrhovatel nesouhlasil s posouzením odpůrce, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK je v souladu s politikou územního rozvoje ČR. Odkázal na republikovou prioritu č. 14a, ze které vyplývá, že je třeba primárně chránit kvalitní zemědělskou půdu a kvalitní lesní porosty, přičemž v rámci předmětné aktualizace ZÚR PK dochází k záboru celkem 1,9 ha půdy I. třídy, což je flagrantním zásahem do životního prostředí. V dané souvislosti podotkl, že redukovaná část zóny RZ03 se nenachází v zóně I. či II. třídy půdy. Pokud byla cílem odpůrce redukce rozvojových zón, pak měla být redukce provedena tak, aby došlo nejprve k redukci rozvojových zón, rozkládajících se na nejcennějších půdách. Navrhovatel argumentoval, že není zřejmé, z jakého důvodu nejsou rušeny nebo redukovány zóny např. v Mlýnci u Boru u Tachova (RZ01) či zóna Rokycany – Jih (RZ05), které náleží do II. třídy, resp. do I. třídy ochrany půdy. Aktualizace č. 3 ZÚR PK dostatečně přesvědčivě nezdůvodnila, proč nebyly prvotně redukovány tyto rozvojové zóny, které se nacházejí na kvalitnější půdě než zóna RZ03. Proto je návrh předmětné aktualizace věcně nesprávný i nepřezkoumatelný, resp. odůvodnění je vnitřně rozporné. Navrhovatel dále namítal, že není pravdou konstatování odpůrce, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK nevytváří územní podmínky, které by mohly vést ke vzniku lokalit s negativní sociální segregací (což je další prioritou politiky územního rozvoje ČR). Podle navrhovatele podporou RZ01 a RZ02 přímo dochází k podporování sociální segregace, když tyto lokality jsou absolutně izolovány od okolního světa.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Nesouhlasí s odpůrcem, že redukce zóny RZ03 nemůže mít vliv na negativní vlivy na segregaci, když podle jeho názoru zmenšením této rozvojové zóny pravděpodobně dojde k poklesu kvality životní úrovně obyvatel oproti zónám, ve kterých k redukci nedojde; redukce rozvojové zóny bude mít za následek pozastavení budování nových obytných zón a odliv obyvatel. Rozvojová zóna RZ03 je vhodná pro transformaci, neboť má výborné dopravní napojení na Plzeň a jedná se o žádanou lokalitu, a proto není namístě jakákoli redukce této zóny. Podle navrhovatele by měla být zóna RZ03 ponechána v rozsahu před Aktualizací č. 3 ZÚR PK, případně rozšířena až k intravilánu obce. Na závěr navrhovatel připomněl § 41 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého mělo mít zastupitelstvo odpůrce povinnost provést vlastní šetření souladnosti návrhu předmětné aktualizace s politikou územního rozvoje ČR; této povinnosti však zastupitelstvo odpůrce nedostálo.

10. V sedmém okruhu námitek, označeném jako *Jiné nedostatky Návrhu*, navrhovatel nejprve vyjádřil nesouhlas s vyhodnocením vlivů Aktualizace č. 3 ZÚR PK na udržitelný rozvoj území (navrhovatel užívá zkratku „*VVURU*“), které bylo hodnoceno pozitivně „(+1)“. Podle navrhovatele jsou mnohem vhodnější lokalitou na redukci zástavby podél D5 rozvojové zóny RZ01 nebo RZ02, kde je mnohem kvalitnější půda vhodná pro navrácení do půdního fondu. Rovněž namítal nesprávnost vyhodnocení ve vztahu k obci Planá, která byla vypuštěna z rozvojové zóny, neboť jde o perspektivní lokalitu. Hodnocení proto mělo být 0 nebo -1. Dále poukázal na nekompletnost vyhodnocení vlivů návrhu předmětné aktualizace na životní prostředí, a to zejména kvůli chybějícím a nedostatečně zpracovaným podkladům ohledně záborů zemědělského půdního fondu, a také opakoval, že došlo k záboru téměř 2 ha nejkvalitnější půdy, což mělo být promítnuto do VVURU. Další námitku navrhovatel směřoval vůči vyhodnocení vlivů hospodářského rozvoje na území, které se týká aktualizace jako celku, ovšem neřeší konkrétní hospodářský dopad redukce zóny RZ03, proti které navrhovatel brojil již ve svých námitkách. Nesouhlasil ani s tím, že ekonomický pilíř lze hodnotit jako jednoznačně pozitivní, jak uvedl odpůrce v odůvodnění. Akcentoval požadavek na vyvážení tří základních pilířů územního plánování, přičemž dle názoru navrhovatele, má-li dojít k redukci rozvojové zóny RZ03, mělo by k tomu dojít pouze na základě odůvodněných a objektivních důvodů. Odpůrce si tak nemůže vystačit s argumentem, že k redukci došlo pouze na základě požadavku dotčené obce a jedné územní studie, která je neaktuální.

11. Osmý okruh námitek byl označen jako *Zásah do legitimního očekávání Navrhovatele*. Navrhovatel nejprve uvedl, že po více než 14 let byly pozemky Ing. J. v k. ú. X, jakož i dalších členů spolku, zařazeny do rozvojové zóny RZ03 a že Aktualizací č. 3 ZÚR PK došlo k vynětí těchto pozemků z rozvojové zóny, a to jen s odkazem na Studii Jihozápad, případně politickou vůli obce X. Taková změna funkčního zařazení představuje nezákonný zásah do vlastnických práv navrhovatele, resp. jeho členů, když toto vyjmutí neumožňuje jejich pozemky zastavět. V dané souvislosti poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2018, č. j. 65 A 5/2017-15 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38. Dle navrhovatele změnou funkčního zařazení bylo rovněž zasaženo do legitimního očekávání vlastníků dotčených pozemků, kteří 14 let mohli být v legitimním očekávání, že na pozemcích budou moci realizovat stavební činnost, což Aktualizace č. 3 ZÚR PK znemožnila. Navrhovatel v obecné rovině odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se principů právní jistoty a legitimního očekávání při územním plánování. V postupu odpůrce pak spatřuje uplatnění libovůle, neboť ten vyslyšel přání obce X a pouze hledal zástupný důvod, proč

jej splnit. Připustil, že vlastníci dotčených nemovitostí musí strpět, jakým způsobem bude územní plánování stanoveno, nicméně případné změny musí být náležitě odůvodněny. To se ale v případě redukce zóny RZ03 v k. ú. X nestalo. Navrhovatel se rovněž pozastavil nad tím, proč k redukci zóny RZ03 nedošlo již v předchozích dvou aktualizacích ZÚR PK, které následovaly po Studii Jihozápad. V daném případě nedošlo k žádné změně v území a nebyl tak žádný důvod k redukci zóny RZ03. Aktualizací č. 3 ZÚR PK proto bylo zasaženo do legitimního očekávání vlastníků pozemků v k. ú. X, na kterých se zóna RZ03 rozpínala, když přinejmenším z hlediska proporcionality nemůže projít testem formulovaným v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

12. A konečně, v devátém okruhu námitek navrhovatel namítal nedostatečné vypořádání se s jeho námitkami, když podle jeho názoru nebyly náležitě vypořádány nejen námitky ze dne 16. 5. 2023, ale též námitky ze dne 10. 11. 2021. Navrhovatel měl za to, že jeho námitky byly vypořádány jen formálně, když odpůrce pouze odkázal na podkladové dokumenty a odsunul řešení problémů do dalších fází rozhodování o záměru, případně odkázala na jiné dokumenty. Ve vztahu k námitkám ze dne 10. 11. 2021 pak podle názoru navrhovatele nebyly odpůrcem vypořádány následující konkrétní námitky: (i) změna definice rozvojové zóny nadmístního významu; (ii) nedostatek vyčlenění nových ploch pro výstavbu; (iii) požadavek na rozšíření zóny RZ03 až k intravilánu obce X; (iv) požadavek na zanesení pravidel pro výstavbu cyklostezek do ZÚR; (v) vypracování tabulky se záborem ZPF s ohledem na jednotlivé rozvojové zóny; (vi) nevymezení zón pro výstavbu energie z obnovitelných zdrojů; a (vii) požadavek na aktualizaci Studie Jihozápad.

13. Z uvedených důvodů navrhovatel navrhl, aby soud napadené OOP zrušil dnem právní moci rozsudku a dále aby navrhovateli přiznal vůči odpůrci náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření odpůrce k předmětnému návrhu

14. Odpůrce se k návrhu na zrušení napadeného OOP vyjádřil podáním ze dne 31. 1. 2024, v němž nejprve zrekapituloval devět okruhů námitek uplatněných navrhovatelem v předmětném návrhu, a poté se k těmto okruhům jednotlivě vyjádřil.

15. Za prvé, odpůrce reagoval na námitku týkající se nedostatečného zveřejnění návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK na jeho úřední desce tak, že krajský úřad vyvěsil veřejnou vyhlášku o veřejném projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK a VVURU v souladu s § 42 odst. 4 a § 39 odst. 1 stavebního zákona ve vazbě na § 25 odst. 2 a § 172 odst. 3 správního řádu, a to dne 4. 4. 2023. K doručení tak došlo patnáctým dnem ode dne vyvěšení, tj. 19. 4. 2023. Veřejné projednání se konalo dne 10. 5. 2023, tj. 21 ode dne doručení a byla tím splněna zákonná povinnost doručit pozvání veřejnou vyhláškou minimálně 15 dní přede dnem konání veřejného projednání. Z právních předpisů nevyplývá, že veřejná vyhláška musí být vyvěšena po celou dobu, kdy může kdokoliv podat připomínku. K tvrzení navrhovatele, že jeho námitka, jako námitka zástupce veřejnosti, nebyla jako námitka posouzena, odpůrce nejprve potvrdil, že navrhovatel skutečně podal věcně shodnou připomínku a zmocnění zástupce veřejnosti ve fázi společného jednání o návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Krajský úřad nezkoumal, zda byly splněny podmínky dle § 23 odst. 2 a 3 stavebního zákona, jelikož na základě § 37 stavebního zákona není možné ve fázi společného jednání o návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK podat námitky. V této fázi forma námitek vůbec není připuštěna, každý může podávat připomínky (§ 37 odst. 3 stavebního zákona). Proto byla věcně shodná

připomínka vyhodnocena „pouze“ jako připomínka a vyhodnocena v příloze č. 1 odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Ve fázi veřejného projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK (§ 39 stavebního zákona) již byla obdržená věcně shodná připomínka vyhodnocena v souladu s § 39 odst. 2 stavebního zákona jako námitka, a proto je vyhodnocena v příloze č. 2 odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Pro úplnost odpůrce dodal, že navrhovatel podal ve fázi veřejného projednání ještě připomínku, která je vyhodnocena v příloze č. 3 odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Z uvedených důvodů má odpůrce za to, že při vyhodnocování námitek a připomínek obdržených k návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK bylo postupováno dle právních předpisů.

16. Za druhé, k namítanému provedení Aktualizace č. 3 ZÚR PK na základě zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje odpůrce nejprve uvedl, že k porušení § 42 stavebního zákona v posuzovaném případě nedošlo. Upozornil, že Aktualizace č. 1 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 1. 4. 2014, zatímco Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje byla schválena Zastupitelstvem Plzeňského kraje dne 12. 2. 2018, tedy v zákonné lhůtě 4 let. Na základě této zprávy (navrhovatelem označované jako „Stará zpráva“) se pořizovala předmětná Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Během zpracování a projednávání Staré zprávy došlo k pořízení Aktualizací č. 2 a 4 ZÚR PK, na základě podnětu od oprávněných investorů (ČEPS, a. s. a NET4GAS s. r. o.), které nabyly účinnosti 29. 9. 2018 a 24. 1. 2019. Další zpráva o uplatňování ZÚR PK v uplynulém období byla schválena Zastupitelstvem Plzeňského kraje dne 19. 12. 2022, tedy opět v zákonné lhůtě do 4 let od poslední aktualizace ZÚR PK (tuto zprávu navrhovatel označuje jako „Novou zprávu“). Aktualizace č. 3 ZÚR PK musela vycházet ze Staré zprávy, jelikož takto je nastaven celý proces pořizování aktualizací či změn územně plánovacích dokumentací. Na základě zprávy o uplatňování jakožto zadání pro aktualizaci ZÚR se vybírá projektant (zpracovatel) dané aktualizace, který musí být seznámen s rámcovým obsahem aktualizace, stejně tak tato zpráva slouží jako podklad pro stanovisko Ministerstva životního prostředí (dále též jen „*MŽP*“) ohledně případného požadavku na posouzení z hlediska vlivu na životní prostředí (§ 42 odst. 1 stavebního zákona). V případě přidávání stále nových záležitostí, které např. vzejdou z další zprávy o uplatňování, by docházelo k neustálému vracení v procesu pořizování dané aktualizace, jelikož dotčené orgány a MŽP by musely vydávat nové stanovisko. Aktualizace č. 3 ZÚR PK proto správně vychází ze Staré zprávy, tak jak ukládá § 42 stavebního zákona. Z Nové zprávy bude pořízena aktualizace č. 6 ZÚR PK. Ze stavebního zákona nevyplývá „ukončení platnosti“ staré zprávy v případě schválení zprávy nové. V pořizovatelské praxi je relativně běžné, že se souběžně pořizuje více změn či aktualizací územně plánovacích dokumentací, přičemž každá tato změna či aktualizace vychází ze svého zadání. Jestliže tedy zastupitelstvo odpůrce projevilo politickou vůli prověřit vymezení rozvojových zón (viz část 2. Hlavní cíle územního plánování v Plzeňském kraji a kapitola 2.2.6. ZÚR PK) a stejně tak obec X projevila svoji politickou vůli ohledně redukce rozvojové zóny na svém území, tak lze tuto politickou vůli považovat za významnou část odůvodnění daného řešení. Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla vydána v souladu se zákonnými podmínkami, proto nelze shledat nezákonnost.

17. Za třetí, odpůrce se vyjádřil k namítané podstatné úpravě návrhu aktualizace oproti vydané aktualizaci tak, že pojem podstatná úprava nebyl ve stavebním zákoně definován. Nicméně v § 103 zákona č. 283/2021 Sb. („nového“ stavebního zákona) se objevuje definice „podstatné úpravy“. S přihlédnutím k této definici lze konstatovat, že v případě ZÚR musí být negativně dotčeny veřejné zájmy, aby mohla být konstatována podstatná

úprava této územně plánovací dokumentace. V případě Aktualizace č. 3 ZÚR PK nedošlo k podstatné úpravě po veřejném projednání, jelikož nebyly negativně dotčeny veřejné zájmy ani vlastnictví pozemků nebo staveb (v ZÚR není možné rozlišit dotčenost jednotlivých pozemků či staveb). Úpravy Aktualizace č. 3 ZÚR PK po veřejném projednání jsou zřejmé z Tabulky 2 na str. 37 – 39 odůvodnění, z Přílohy č. 2 a z Přílohy č. 3. K navrhovatelem namítaným změnám odpůrce uvedl následující: (i) v kapitole 2 byly přidány celkem 4 nové body – tyto změny byly provedeny na základě vyjádření Povodí Vltavy, s. p. ze dne 16. 5. 2023 a jejich hlavním smyslem je uvedení textu do terminologického souladu se zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách, když provedené změny jsou formálního charakteru a nejedná o podstatné úpravy; (ii) v podkapitole 5.2.2., druhém odstavci se doplňuje odrážka týkající se „SD19/03-R - Žákava - územní rezerva" – jednalo se o doplnění pouze do textové části z důvodu zajištění souladu mezi textovou a grafickou části; (iii) doplnění v části KR16-Radvanická vrchovina – změna navazuje na požadavek na prověření a dopracování cílových charakteristik krajiny vyplývající ze schválené zprávy ze dne 12. 2. 2018, přičemž se jednalo o marginální změnu v podobě pouhého konstatování stavu bez negativního dotčení veřejných či soukromých zájmů v území. K namítaným změnám odůvodnění odpůrce nejprve obecně konstatoval, že na odůvodnění ZÚR se nevztahuje možnost podstatné úpravy. Odůvodnění obsahuje důvody, proč je zvoleno dané řešení obsažené ve výrokové části ZÚR. Obsah odůvodnění ZÚR PK není konečným výčtem a je možné jej rozšiřovat. Z hlediska redukce zóny v k. ú. X bylo přistoupeno k rozšíření odůvodnění, aby byly zřejmé důvody, podklady a úvahy, kterými se správní orgán řídil, přičemž k rozšíření odůvodnění došlo i na základě obdržených připomínek a námitek. Toto rozšíření odůvodnění nemůže být chápáno jako podstatná úprava, kvůli které by mělo být opakováno veřejné projednání Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

18. Za čtvrté, k namítanému svévolnému provedení Aktualizace č. 3 ZÚR PK odpůrce předně zopakoval, že na základě tzv. Staré zprávy byla pořízena Aktualizace č. 3 ZÚR PK a na základě tzv. Nové zprávy bude pořízena Aktualizace č. 6 ZÚR PK. Z hlediska redukce rozvojové zóny RZ03 bylo ve Staré zprávě (v části 2. Hlavní cíle územního plánování v Plzeňském kraji) uvedeno, že je třeba „prověřit vymezení rozvojových ploch a rozvojových území". V kapitole 2.2.6. ZÚR PK „Vymezování rozvojových ploch" jsou uvedeny i rozvojové zóny nadmístního významu, včetně předmětné zóny RZ03. Z tohoto bodu tedy zcela jasně vyplývá, že zastupitelstvo odpůrce při schvalování Staré zprávy schválilo i prověření vymezení rozvojových zón nadmístního významu. Přitom schválením Nové zprávy nedochází k negaci zprávy staré, které zůstalo i nadále zadáním pro Aktualizaci č. 3 ZÚR PK. K namítanému významu pojmu „prověřit" odpůrce upozornil, že jde o běžně používaný pojem v zadání územně plánovací dokumentace, který označuje, že v návrhu se projektant bude touto problematikou zabývat, avšak zatím není možné předjímat výsledek daného prověření. Došlo tedy k prověření dané problematiky a následně k redukci zóny RZ03. Jedná se o naprosto běžný a zákonný postup při pořizování územně plánovací dokumentace. Odpůrce souhlasil s tím, že ZÚR jsou politickým dokumentem, přičemž odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 49/2016-198 a č. j. 10 As 226/2019-46. Jestliže obec X projevila svoji politickou vůli ohledně redukce rozvojové zóny na svém území formou připomínky, tak lze tuto politickou vůli považovat za významnou část odůvodnění daného řešení.

19. Za páté, odpůrce nesouhlasil s namítanou nezpůsobilostí územní studie Jihozápad. Dle odpůrce je tato územní studie aktuální, jelikož dne 20. 12. 2018 došlo k ověření

aktuálnosti v souladu s požadavky stavebního zákona. I přes aktualizace politiky územního rozvoje ČR a ZÚR PK nedošlo ke změnám v těchto dokumentacích, se kterými by mohla být územní studie v rozporu. Odpůrce nesouhlasil s navrhovatelem, že by politika územního rozvoje nařizovala v katastru jednotlivých obcí v ORP Nýřany vymezit rozvojové zóny, jelikož politika územního rozvoje ČR nenařizuje vymezení rozvojových zón. Politika územního rozvoje ČR neobsahuje takto konkrétní nařízení, ale požadavky a rámce pro konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Z podobných důvodů nemůže být územní studie v rozporu ani se ZÚR PK, kdy v daném území nedošlo do doby vydání Aktualizace č. 3 ZÚR PK k žádné konkrétní změně. Rozvojová oblast Plzeň OB5 byla vymezena na základě požadavku z politiky územního rozvoje ČR a nevyplývají z ní žádné požadavky, se kterými by mohla být redukce zóny RZ03 v rozporu. Odpůrce rovněž odmítl námitku směrem k osobě Mgr. L. S. s tím, že tato byla v době ověření aktuálnosti územní studie pracovnicí Krajského úřadu Plzeňského kraje splňující kvalifikační požadavky pro územní plánovací činnost ve smyslu § 24 stavebního zákona. Z právních předpisů nevyplývají další kvalifikační požadavky, které by daný pracovník musel splňovat. Dále pak odpůrce ohledně problematiky územní studie odkázal na odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, přičemž mj. konstatoval, že redukcí zóny RZ03 nedochází ke zrušení plochy určené k zastavění, neboť rozvojové zóny vymezené v ZÚR PK nepředstavují zastavitelné plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, nýbrž plochy nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona (rozvojové zóny v pojetí ZÚR PK tak mají strategický význam a slouží pro usměrnění rozvoje konkrétního typu nějaké aktivity na území kraje); a dále že Aktualizace č. 3 ZÚR PK v žádném případě nepřebírá řešení z územního plánu X, ale reaguje na požadavek obce X. Odpůrce rovněž poukázal na právo obcí vznášet své požadavky při projednávání ZÚR či jejich aktualizací, když zcela logicky obce jsou oprávněné k podílení se na rozvoji svého území. Pro úplnost pak opakoval, že zóna RZ03 je v ZÚR PK koncipována jako území, ve kterém by měly být přednostně vymezovány plochy nadmístního významu pro výrobu, skladování, obchod a služby. Na základě úplného znění ZÚR PK však nelze danou plochu označit jako zastavitelnou. Redukcí zóny RZ03 tak nedochází k zrušení určení pozemku k zastavění (ve smyslu § 102 odst. 2 stavebního zákona), jelikož tato zóna nebyla v ZÚR PK vymezena jako zastavitelná plocha.

20. Za šesté, odpůrce se vyjádřil k namítanému rozporu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s Politikou územního rozvoje ČR (dále též jen „*PÚR ČR*“). V prvé řadě konstatoval, že Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též jen „*MMR*“) posoudilo návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK jako souladný s PÚR ČR, a to z pozice nadřízeného orgánu územního plánování ve svém stanovisku ve smyslu § 37 odst. 8 stavebního zákona. Soulad návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK je dále podrobně vyhodnocen v odůvodnění této aktualizace (kapitola A1), jak ukládá § 40 odst. 1 stavebního zákona. Rovněž upozornil, že PÚR ČR stanovuje „pouze“ rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost a pro stanovování podmínek pro předpokládané rozvojové záměry s cílem zvyšovat jejich přínosy a minimalizovat jejich negativní dopady. Z PÚR ČR nevyplývá žádný konkrétní požadavek, na základě kterého by bylo možné konstatovat redukci zóny RZ03 jako rozpornou s touto dokumentací. Z vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 ZÚR PK na životní prostředí vyplývá, že vlivy této aktualizace na zemědělský půdní fond jsou hodnoceny jako nulové až mírně negativní. Lze konstatovat, že ZÚR PK chrání kvalitní zemědělskou půdu v Plzeňském kraji. Problematiku segregace ZÚR PK řeší v kapitole 2.2.1. Aktualizací č. 3

ZÚR PK tak, že nedochází ke změně v tam stanoveném požadavku. Redukce zóny RZ03 nemůže mít negativní vliv na segregaci, jelikož dochází k redukci rozvojové zóny nadmístního významu a nikoliv k vymezení zóny nové. Rozvojová oblast OB5 Plzeň je Rozvojovou oblastí republikového významu vymezená v PÚR ČR. V ZÚR PK je tato Rozvojová oblast OB5 zpřesněna a v Aktualizaci č. 3 ZÚR PK nedochází ke změnám v tomto vymezení. Redukcí předmětné rozvojové zóny nedochází ke zmenšení Rozvojové oblasti OB5, jedná se o dvě odlišná označení. Obec X i nadále spadá do Rozvojové oblasti OB5 Plzeň. Odpůrce poté poukázal na znění usnesení svého zastupitelstva, kterým byla vydána Aktualizace č. 3 ZÚR PK, a dále na to, že zastupitelstvo není povinné provádět žádné vlastní šetření souladnosti Aktualizace č. 3 ZÚR PK s PÚR ČR. Jestliže je zastáván názor, že k souladu nedochází, pak zastupitelé danou územně plánovací dokumentaci nevydají, k čemuž v případě Aktualizace č. 3 ZÚR PK nedošlo.

21. Za sedmé, k namítaným jiným nedostatkům Aktualizace č. 3 ZÚR PK odpůrce uvedl, že Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 ZÚR PK na udržitelný rozvoj území zpracovali odborníci s příslušnou autorizací. Dále bylo k Aktualizaci č. 3 ZÚR PK vydáno souhlasné stanovisko MŽP (§ 37 odst. 6 stavebního zákona, ve vazbě na § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), které je součástí odůvodnění předmětné aktualizace (kapitola B.2. a následně pak kapitola B.3., kde se uvádí, jak bylo dané stanovisko zohledněno). Odpůrce poté citoval shrnutí vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 ZÚR PK na udržitelný rozvoj území.

22. Za osmé, odpůrce se vyjádřil k namítanému zásahu do legitimního očekávání navrhovatele. Upozornil, že rozvojové zóny vymezené v ZÚR PK (kromě rozvojové zóny Chotěšov) nejsou koncipovány jako zastavitelné plochy, ale jako plochy nadmístního významu, ve kterých mají být v územních plánech přednostně vymezovány zastavitelné plochy nadmístního významu pro výrobu, skladování, obchod a služby. Ze ZÚR PK nevyplývá konkrétní řešení daného území. Na základě Aktualizace č. 3 ZÚR PK tak nedošlo ke změně „funkčního zařazení“, jelikož ZÚR PK nezařazovaly dané území do žádného funkčního využití. Tato podrobnost byla svěřena územnímu plánu, přičemž se jednalo o požadavek na „přednostní vymezování“ a nikoliv o konkrétní požadavek na využití daného území. Navrhovatel tak *de facto* nemohl mít žádné konkrétní legitimní očekávání, jelikož na základě ZÚR PK, ve znění před Aktualizací č. 3 nebylo zřejmé funkční využití daných pozemků. ZÚR PK tak v souladu s § 36 stavebního zákona stanovují základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje v nadmístních souvislostech a zároveň neobsahují podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu. Navrhovatel si navzájem odporuje, když na jedné straně v bodu 52 namítá, že odůvodnění bylo zásadním způsobem prodlouženo, na druhé straně ale v bodu 118 namítá, že odůvodnění není dostatečné. Dle odpůrce Aktualizace č. 3 ZÚR PK naplňuje požadavky na předvídatelnost a transparentnost změn v území, o čemž svědčí to, že navrhovatel uplatňoval svá práva na podávání připomínek či námitek ve fázi společného jednání i veřejného projednání. Je také třeba upozornit, že ZÚR PK ve znění po Aktualizací č. 3 „nezakazují“ obci X vymezit na svém území plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Rozhodování o území obce je tak v souladu s Ústavou ČR svěřeno samosprávě. V oblasti územního plánování je toto právo vyhrazeno § 6 odst. 5 stavebního zákona.

23. A konečně za deváté, odpůrce reagoval na námitky nedostatečného vypořádání se s námitkami navrhovatele. Dle odpůrce veškeré připomínky a námitky navrhovatele byly náležitě vypořádány v příloze č. 1 (tam vypořádány připomínky z 6. a 10. 11. 2021)

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

a přílohách č. 2 a 3 (tam vyhodnoceny námitky a připomínky z 16. 5. 2023) odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Poté odpůrce postupně odcitoval jednotlivé části odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, které podle jeho názoru vypořádaly jednotlivé námitky navrhovatele, u nichž v předmětném návrhu uvedl, že zůstaly nevypořádány. Odpůrce vyjádřil přesvědčení, že dostatečně vypořádal a odůvodnil veškeré obdržené námitky a připomínky navrhovatele.

24. V závěru svého vyjádření odpůrce označil všechny uplatněné námitky za nedůvodné, přičemž trval na tom, že jeho postup byl v souladu s právními předpisy. Proto navrhl, aby soud předmětný návrh jako nedůvodný zamítl.

IV.
Replika navrhovatele na vyjádření odpůrce

25. Navrhovatel podal na vyjádření odpůrce repliku ze dne 13. 2. 2024, ve které setrval na své argumentaci obsažené v předmětném návrhu.

26. Ve vztahu k argumentaci odpůrce směrem k námitce nedostatečného zveřejnění návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK navrhovatel připustil, že zákon výslovně neuvádí, že návrh musí být vyvěšen na úřední desce po celou dobu, po kterou je možné podávat námitky a připomínky. Nicméně v postupu odpůrce spatřuje rozpor se základními zásadami správního řízení, dle kterých je žádoucí poskytnout veřejnosti co nejširší prostor pro uplatnění jejich práv. Dále pak navrhovatel měl za to, že odpůrce pominul podstatu jeho námitky o nesprávném vypořádání námitky ze dne 16. 5. 2023. Navrhovatel poté, co se stal zástupcem veřejnosti, byl oprávněn podávat námitky, a to i ve fázi pro společné projednání. Lhůta, od kdy je navrhovatel prvně oprávněn uplatnit námitky, není stanovena. Podstatné však u této námitky je to, že odpůrce námitky ze dne 16. 5. 2023 nevypořádal jako námitky, ale jen jako připomínky, tudíž o těchto námitkách nerozhodlo zastupitelstvo odpůrce, ač mělo.

27. Co do námitky, že předmětná aktualizace ZÚR PK byla provedena na základě zastaralé zprávy o uplatňování zásad, navrhovatel uvedl, že s vyjádřením odpůrce nesouhlasí. Dle navrhovatele se úpravy v územním plánování mají provádět na základě nejaktuálnějších podkladů (tj. na základě nejaktuálnější zprávy o uplatňování zásad). To se v daném případě nestalo. Zpráva o uplatňování zásad dle navrhovatele „propadá“ ve lhůtě 4 let ode dne jejího schválení.

28. K vyjádření odpůrce k námitce podstatné změny návrhu předmětné aktualizace ZÚR PK oproti vydanému znění této aktualizace navrhovatel uvedl, že argumentace odpůrce opírající se o v dané době neúčinný zákon č. 283/2021 Sb. je nepřípadná. Pokud dojde k jakékoliv změně, pak je namístě konat nové veřejné projednání, přičemž je irelevantní, z jakého důvodu došlo k uvedeným změnám. V případě změny v kapitole 2. předmětné aktualizace se nejednalo jen o jakési změny formálního charakteru, jak tvrdil odpůrce. V případě rezervy Žákava odpůrce zasáhl do výroku, což bez dalšího nepochybně vedlo k podstatnému zásahu do vlastnického práva vlastníků nemovitostí v dané rezervě. To vyplývá z § 174 odst. 1 správního řádu. Rovněž v případě změny v části KR16 – Radvanická vrchovina se podle navrhovatele jednalo o podstatný zásah do práv, když se stanovuje podmínka pro stavební činnosti v daném území.

29. K dalšímu bodu vyjádření odpůrce navrhovatel uvedl, že pojem „prověřit“ měl být vykládán spolu s ohledem na konkrétní případ. Ze zprávy o uplatňování ZÚR PK ze dne 19. 12. 2022 nevyplývá, že by mělo dojít k redukci rozvojových zón. Z jazykového a

gramatického výkladu zcela jednoznačně vyplývá, že dojde pouze ke změně způsobu využití rozvojových zón, kdy např. zóna určená pro služby bude nově určena pro bydlení. Dále navrhovatel argumentoval, že politická jednotka může svoji politickou vůli autonomně využívat pouze v mezích mantinelů stanovených zákonnými pravidly. Tedy i vůle odpůrce a obce X je omezena. Nadto požadavek na redukci ze strany obce X byl vznesen formou připomínky proti Aktualizaci č. 4 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, tedy nikoliv v tomto řízení, a proto odpůrce neměl uvedený požadavek zakomponovat do řízení o vydání Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

30. Navrhovatel opakoval svou námitku, že Studie Jihozápad nebyla materiálně ani formálně ověřena a nedošlo tak k prodloužení platnosti. Rozhodnutí, na základě kterého byla prodloužena použitelnost Studie Jihozápad, vykazuje materiální a formální vady. Navrhovatel dále nesouhlasil s odpůrcem, že Politika územního rozvoje ČR z roku 2008 neobsahuje nařízení na vymezení rozvojových zón. Podle navrhovatele tato politika vymezuje Rozvojovou oblast Plzeň (OB5), jejíž je rozvojová zóna RZ03 součástí, přičemž slovem „vymezuje" je třeba rozumět jako implicitní příkaz, že v těchto oblastech má dojít k vytyčení rozvojových zón. K požadavku obce X na redukci zóny RZ03 navrhovatel uvedl, že obec se zcela jistě může podílet na procesu přijímání aktualizace ZÚR PK podáváním námitek, jestliže však nadřazená územně plánovací dokumentace vymezuje nějakou oblast jako rozvojovou, nemůže podřízená územně plánovací dokumentace požadovat opak. Navrhovatel poté nesouhlasil s tím, že by paní Mgr. L. S. byla oprávněna posoudit aktuálnost Studie Jihozápad. Dle navrhovatele tento nezpochybňuje oprávnění této úřední osoby rozhodnutí o prodloužení aktuálnosti studie vydat, ale zpochybňuje, že tato mohla věcně přezkoumat uvedenou studii. Pokud je věcné ověření aktuálnosti studie základním požadavkem pro prodloužení její platnosti, pak musí toto věcné ověření být provedeno osobou, která je věcně schopna danou studii posoudit. To se v tomto případě nestalo. Proto si měla daná úřední osoba vyžádat stanovisko od osoby, která je oprávněna sama vyhotovit totožnou studii, když fakticky se jedná o znaleckou otázku. Pokud bylo odpůrcem poukazováno na vyjádření MMR, tak takové vyjádření podle navrhovatele představuje pouze názor uvedeného ministerstva na danou problematiku, ovšem se nejedná o jakékoliv autoritativní řešení dané věci.

31. Podle navrhovatele povinnost zastupitelstva odpůrce provádět vlastní šetření souladnosti Aktualizace č. 3 ZÚR PK s PÚR ČR vyplývá i z § 31 stavebního zákona. Zastupitelstvo odpůrce mělo maximalizovat své úsilí na zajišťování souladu, což se neobejde bez aktivního jednání. Vyvinutí maximálního úsilí nelze spatřovat jen v deklaratorním vydání usnesení.

32. K otázce legitimního očekávání vlastníků pozemků v rozvojové zóně RZ03 v k. ú. X navrhovatel uvedl, že byla-li v zásadách územního rozvoje vymezena nějaká plocha jako plocha pro výrobu, obchod a služby, pak je zřejmé, že při další změně územního plánu týkající se území, ve kterém je uvedená plocha vymezena, musí dojít k promítnutí vymezení této plochy do územního plánu. Vlastníci pozemků v zóně RZ03 v k. ú. X tedy mohli očekávat, že při další změně územního plánu obce X dojde k takové změně, která v dané oblasti umístí zónu pro skladování, obchod a služby. Není tajemstvím, že obec X ke změně územního plánu nepřistoupila právě z důvodu, že by uvedenou zónu RZ03 musela zakomponovat do svého plánu.

33. Navrhovatel nesouhlasil s tím, že by v předmětném návrhu byl odpůrcem namítaný vnitřní rozpor. Ve zmíněném bodu 52 je změna odůvodnění, resp. prodloužení

odůvodnění, vztahována ke změně návrhu na vydání aktualizace ZÚR PK jako celku, zatímco v bodě 118 navrhovatel poukazuje na to, že pokud pořizovatel aktualizace ZÚR PK zásadním způsobem zasahuje do veřejných subjektivních práv dotčených osob, a tím do jejich legitimního očekávání, mělo by být takové počínání náležitě a dostatečně odůvodněno. Závěrem navrhovatel zopakoval, že odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, které odpůrce zopakoval ve svém vyjádření, považuje za nedostatečné.

V.

Osoby zúčastněné na řízení

34. Soud učinil dne 11. 1. 2024 neadresnou výzvu potenciálním osobám zúčastněným na řízení doručenou vyvěšením na úřední desce soudu a odpůrce (v návaznosti na opatření předsedy senátu o doručení vyvěšením na úřední desce).

35. Ve stanovené lhůtě soudu písemně oznámily zájem účastnit se předmětného řízení dvě osoby, a to pan D. Š. a paní Mgr. Ing. I. Č.. Pan Š. ve svém přihlášení se do řízení ze dne 31. 1. 2024 uvedl, že je výlučným vlastníkem několika pozemků a spoluvlastníkem dalších pozemků, to vše v k. ú. X, které se před Aktualizací č. 3 ZÚR PK nacházely v rozvojové zóně RZ03. Redukcí této rozvojové zóny se cítí být dotčen na svém vlastnickém právu k uvedeným pozemkům. Mgr. Ing. Č. ve svém přihlášení se do řízení ze dne 25. 1. 2024 uvedla, že je podílovým spoluvlastníkem pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. Xc pro k. ú. X, obec X, které se před Aktualizací č. 3 ZÚR PK nacházely v rozvojové zóně RZ03. Redukcí této rozvojové zóny se cítí být dotčena na svém vlastnickém právu k uvedeným pozemkům. Současně se vydáním Aktualizace č. 3 ZÚR PK cítí být dotčena na svých procesních právech, neboť proti napadené aktualizaci podala připomínky ze dne 16. 5. 2023, které odpůrce řádně nevypořádal, což mělo vliv na zákonnost vydané napadené aktualizace ZÚR PK. Soud s oběma osobami jednal jako s osobami zúčastněnými na řízení (dále jen „*OZNŘ*“), a proto jim doručil předmětný návrh a informoval je o soudním jednání. Obě OZNŘ se ve věci samé nad rámec přihlášení se do řízení již písemně nevyjádřily.

36. Pro úplnost soud uvádí, že navrhovatel žádnou potenciální OZNŘ neoznačil a ze správního spisu žádná další potenciální OZNŘ nevyplynula.

VI.

Průběh řízení a soudní jednání

37. Z hlediska posouzení včasnosti předmětného návrhu soud konstatuje, že napadené OOP nabylo účinnosti dne 28. 9. 2023 (k účinnosti napadeného OOP viz též níže čl. VII. tohoto rozsudku). Navrhovatel podal svůj návrh dne 8. 1. 2024. Je tudíž zřejmé, že návrh byl podán v zákonné jednoroční lhůtě ve smyslu § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“).

38. Napadené OOP vydalo zastupitelstvo odpůrce, tudíž odpůrce je v předmětném soudním řízení pasivně legitimován.

39. Pokud jde o aktivní procesní legitimaci navrhovatele, pak soud předně vycházel z tvrzení navrhovatele, přičemž zohlednil i tu skutečnost, že odpůrce aktivní procesní legitimaci navrhovatele nezpochybnil. Navrhovatel tvrdil a prokázal, že je spolkem se sídlem v Plzeňském kraji, přičemž ve stanovách navrhovatele se jako účel spolku uvádí rovněž podpora ochrany přírody a životního prostředí, a dále že jeho členem je Ing. J., jenž je vlastníkem pozemků v k. ú. X dotčených napadeným OOP. Navrhovatel rovněž tvrdil, že napadeným OOP bylo dotčeno vlastnické právo jeho, resp. jeho členů. V neposlední

řadě navrhovatel tvrdil a prokazoval, že je zástupcem veřejnosti z titulu zmocnění od 12 občanů obce Y, která se nachází v Plzeňském kraji, tudíž na ni dopadá regulace obsažená v napadeném OOP. Dle judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu spolkům (zpravidla založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí) v zásadě přísluší procesní aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, včetně územně plánovací dokumentace, pokud daný spolek či jeho členové mají vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Přitom platí, že: „*Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, bod [33], resp. tam odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod [42]). V posuzovaném případě byla podmínka vztahu navrhovatele k danému území splněna, neboť minimálně jeden jeho člen a dále osoby, které jej zmocnily, jsou vlastníky nemovitostí na území regulovaném napadeným OOP, přičemž navrhovatelem tvrzené dotčení práv těchto osob bylo myslitelné a logicky konsekventní. Soud proto dospěl k závěru, že navrhovatel byl procesně aktivně legitimován k podání předmětného návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

40. Návrh kromě obecných náležitostí splňoval i náležitosti ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s., tudíž soud měl návrh za projednatelný. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání předmětného návrhu. Vzhledem k tomu, že navrhovatel vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání, soud konal dne 26. 3. 2024 jednání.

41. Navrhovatel při jednání setrval na své dosavadní argumentaci a v podrobnostech odkázal na svůj písemný návrh. Nadto akcentoval zejména námitky procesního charakteru, dále námitku zastaralosti zprávy o uplatňování ZÚR PK a územní studie, které sloužily jako podklad pro napadené OOP, a rovněž námitku o svévoli ohledně redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, když pro takovou změnu podle navrhovatele nemůže postačovat toliko vůle obce X. Navrhovatel při jednání setrval na všech důkazních návrzích obsažených v předmětném návrhu, přičemž žádný další důkazní návrh při jednání neučinil.

42. Odpůrce při jednání setrval na své dosavadní právní argumentaci, přičemž v podrobnostech odkázal na své písemné vyjádření. Odpůrce žádný důkazní návrh v průběhu řízení neučinil.

43. Obě OZNŘ se při jednání v plném rozsahu ztotožnily s argumentací navrhovatele. Připomněly, že již v průběhu pořizování napadeného OOP uplatnily připomínky, které jsou obsahově shodné s námitkami, které uplatnil navrhovatel. Akcentovaly zejména zásah do legitimního očekávání vlastníků pozemků v k. ú. X, kde došlo k redukci rozvojové zóny RZ03, když vlastníci dle nich neměli žádné indicie o tom, že by k takové redukci mělo dojít. Rovněž poukázaly na judikaturou vydefinovaný test přezkumu zákonnosti opatření obecné povahu a tam obsažený krok posouzení proporcionality. S odkazem na vyšší kvalitu půdy v rozvojových zónách RZ01 a RZ02 nebyl důvod redukovat zónu RZ03. Konečně odkázaly i na argument o nerespektování hierarchie

územně plánovací dokumentace, když vůle obce X vyjádřená v jejím územním plánu byla převzata do Aktualizace č. 3 ZÚR PK. OZNŘ neměly žádné důkazní návrhy.

44. Soud při jednání provedl následující důkazy: (i) úplný výpis navrhovatele z veřejného rejstříku, (ii) stanovy navrhovatele přijaté 5. 6. 2017 a zápis z mimořádné členské schůze navrhovatele konané dne 29. 10. 2021 (založeny ve Sbírce listin), (iii) výpis z LV Xd a Xb, k. ú. X, kde byl jako vlastník, resp. spoluvlastník uveden Ing. J.; (iv) Zprávu o uplatňování ZÚR PK, ve znění Aktualizace č. 1, schválenou zastupitelstvem odpůrce dne 12. 2. 2018, (v) Zprávu o uplatňování ZÚR PK, ve znění Aktualizace č. 1, 2 a 4, schválenou zastupitelstvem odpůrce dne 19. 12. 2022, (vi) textovou část - výrok Aktualizace č. 3 ZÚR PK, (vii) Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje na udržitelný rozvoj území – část C-F, (viii) odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK; (ix) úplné znění textu Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje s vyznačením změn provedených v rámci Aktualizace č. 3 ZÚR PK (jako součást odůvodnění napadeného OOP); (x) přílohy č. 1, 2 a 3 k odůvodnění napadené Aktualizace č. 3 ZÚR PK (vypořádání námitek a připomínek k návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK); (xi) územní studii Plzeň-Jihozápad, prosinec 2009; (xii) prověření aktuálnosti územní studie Plzeň-Jihozápad, vydané Krajským úřadem Plzeňského kraje, Odbor regionálního rozvoje dne 20. 12. 2018; a konečně (xiii) Politiku územního rozvoje ČR ve znění z r. 2008, dále ve znění aktualizace č. 1 z r. 2015 a ve znění závazném od 1. 9. 2023.

45. Soud naopak při jednání rozhodl, že z důvodu nadbytečnosti neprovede ostatní důkazní návrhy, které navrhovatel označil v předmětném návrhu. První skupinu neprovedených důkazních návrhů představovaly listiny, které tvořily součást správního spisu (tj. věcně shodné připomínky; námitky navrhovatele; usnesení zastupitelstva odpůrce; oznámení o vydání napadeného OOP; podnět obce X ke změně ZÚR PK). Druhou skupinu tvořily listiny, jejichž existence a obsah nebyly sporné, přičemž je soud ani nepovažoval za relevantní z hlediska přezkoumávané Aktualizace č. 3 ZÚR PK (ZÚR PK ve znění z roku 2008, ZÚR PK ve znění Aktualizace č. 1 a 2 a ZÚR PK v aktuálním znění; navrhovatelem provedená komparace odůvodnění návrhu a vydané znění Aktualizace č. 3 ZÚR PK; mapa kvality zemědělské půdy). Poslední skupinu pak tvořily důkazní návrhy, které neměly přímou relevanci z hlediska předmětu sporu, tak jak jej soud vymezil s ohledem na obsah návrhových tvrzení a možné dotčení právní sféry navrhovatele napadeným OOP. Jak vyplyne z níže uvedených částí odůvodnění tohoto rozsudku, ve kterých se soud podrobněji zabývá jednotlivými okruhy navrhovatelem uplatněných námitek, soud pro své posouzení nepovažoval za relevantní důkazní návrhy směřující k ověřování vzdělání a pracovních zkušeností Mgr. S., pracovnice Krajského úřadu Plzeňského kraje; dále výslechy osob (zpracovatele napadeného OOP, dále odpovědného pracovníka odpůrce a čtyř autorů Studie Jihozápad), které dle vyjádření zástupce navrhovatele měly směřovat k tvrzení, že zadání Studie Jihozápad již obsahovalo požadavek na redukci rozvojové zóny v k. ú. X, resp. dotaz na zadání Studie Jihozápad; a dále územně plánovací dokumentaci obcí X, X a X, resp. dotazy týkající se změn územního plánu obce X.

46. Soud na základě nesporných skutečností, dále skutečností plynoucích ze správního spisu, a to ve spojení s důkazy, které v řízení provedl, měl za dostatečně zjištěný skutkový stav věci, tudíž další dokazování již nebylo pro posouzení věci potřebné.

VII.
Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

47. V souladu s § 101b odst. 3 a § 101d odst. 1 s. ř. s. soud přezkoumal napadené OOP v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání předmětného opatření obecné povahy. Soud rovněž přezkoumal napadené OOP z hlediska vad, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (srov. § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. a dále usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84), přičemž žádné takové vady neshledal.

48. Po přezkoumání skutkového a právního stavu projednávané věci soud dospěl k závěru, že předmětný návrh na zrušení napadené Aktualizace č. 3 ZÚR PK **není důvodný**.

49. Soud ve svém posouzení důvodnosti předmětného návrhu, kterým se navrhovatel domáhal zrušení aktualizace zásad územního rozvoje, vyšel v prvé řadě z následující relevantní právní úpravy a soudní judikatury.

50. Zásady územního rozvoje jsou územně plánovací dokumentací, která představuje jeden z nástrojů územního plánování, v rozhodné době upraveného v části třetí stavebního zákona. V § 18 odst. 1 stavebního zákona jsou upraveny cíle územního plánování. V § 19 stavebního zákona pak jsou vymezeny úkoly územního plánování, mezi které patří mj. povinnost prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání atp.

51. V § 36 stavebního zákona jsou upraveny obsah a účel zásad územního rozvoje, když mj. platí, že: (i) *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití*; (ii) *současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*; (iii) *ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje*; (iv) *zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu*. Řízení o zásadách územního rozvoje je upraveno v § 39 až 41 stavebního zákona. Aktualizace zásad územního rozvoje je upravena v § 42, resp. 42a stavebního zákona. Obecná úprava opatření obecné povahy je pak obsažena v části šesté (§ 171 až 174) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).

52. Podle § 7 odst. 1 písm. a) stavebního zákona *krajský úřad v přenesené působnosti pořizuje zásady územního rozvoje*. Podle § 7 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona *zastupitelstvo kraje vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje* a *schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje.*

53. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021 – 72, v bodě [9] uvedl: „*Zásady územního rozvoje jsou opatřením obecné povahy; jedná se o zvláštní správní akt smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo*

alternativách změn v jejich využití (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, a na něj navazující rozhodnutí).“.

54. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy či jeho části (zásady územního rozvoje nevyjímaje), poskytuje soudní ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.). Je vázáno dispoziční zásadou a je spojeno s poměrně přísnou koncentrací řízení (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), což klade důraz na odpovědnost navrhovatele při formulování návrhu. Je zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu opatření obecné povahy napadne, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. však nesmí svůj návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů. Petitem (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet absentující či optimální argumentaci a tomu odpovídající petit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 – 39, body [26] a [27], a tam odkazovanou judikaturu).

55. Podle § 101d odst. 2 věty prvé a druhé s. ř. s. *dojde-li soud k závěru, že 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, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.*

56. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*

57. Ustálenou judikaturu týkající se postupu při soudním přezkumu opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud shrnul ve svém rozsudku ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020 – 45 následovně: *„[15] Postup při soudním přezkumu OOP byl zdejším soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).*“

58. V již citovaném rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021 – 72, Nejvyšší správní soud rovněž připomněl *povinnost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy*

postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy, když v dané souvislosti uvedl následující:

„[11] [...] *Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, soud uvedl, že v rámci územního plánování „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde" do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou." Na uvedené navázal soud v dalších rozsudcích např. v rozsudcích ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012 - 59. Z nich vyplývá, že při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace je třeba postupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.*

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

59. V rozsudku ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021 – 88 Nejvyšší správní soud připomenul, že *judikaturní závěry týkající se pravidel pro přezkum opatření obecné povahy přebírá i judikatura vztahující se k soudnímu přezkumu zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace*, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198. Na to navázal následovně: „*Z další judikatury zabývající se soudním přezkumem aktualizace zásad územního rozvoje pak vyplývá, že změna záměru neotevírá soudům cestu k přezkumu zákonnosti záměrů v celém jejich rozsahu, nýbrž pouze v rozsahu jejich změn, tedy v rozsahu aktualizace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85). I v případě návrhu směřujícího proti aktualizaci zásad územního rozvoje je soud vázán dispoziční zásadou. Aktualizaci může posuzovat pouze v rozsahu uvedeném v návrhu (§ 101d s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 77/2015-35, č. j. 6 As 176/2015-31, č. j. 6 As 106/2017-26).* [...]" (srov. body [20] a [21] uvedeného rozsudku č. j. 7 As 88/2021 – 88). V odkazovaném rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 – 85, se v bodu [73] podává následující: „*Soudy v rámci návrhu na zrušení aktualizace zásad přezkoumávají (1) záměry aktualizací nově vymezené a vedle toho (2) záměry napadené návrhem na zrušení, jež byly vymezeny již původními zásadami, avšak aktualizací byly dále modifikovány. V druhém z uvedených případů soud přistoupí k přezkumu záměrů pouze v rozsahu jejich změn. Jinými slovy, změna záměru neotevírá soudům cestu k přezkumu zákonnosti záměrů v celém jejich rozsahu, nýbrž pouze v rozsahu jejich změn* [...]“.

60. V nyní projednávané věci se navrhovatel domáhal zrušení Aktualizace č. 3 ZÚR PK, a to v celém jejím rozsahu. Pokud jde o návrhové body, pak navrhovatel tvrdil, že napadené OOP (i) nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, (ii) co do obsahu je v rozporu se zákonem a jeho odůvodnění je nepřezkoumatelné a rovněž (iii) je v rozporu s principem proporcionality. Navrhovatel pak své návrhové námitky rozdělil do devíti okruhů (srov. body 19 a 20 předmětného návrhu). Naproti tomu odpůrce namítal nedůvodnost všech návrhových námitek navrhovatele a předmětný návrh považoval za nedůvodný. OZNŘ se plně ztotožnily s námitkami navrhovatele.

61. Jelikož se tedy navrhovatel domáhal zrušení Aktualizace č. 3 ZÚR PK v celém jejím rozsahu, soud se nejprve zabýval otázkou rozsahu aktivní věcné legitimace navrhovatele. Jak již bylo uvedeno výše, navrhovatel svou aktivní legitimaci (procesní i věcnou) odvíjel od dvou jím tvrzených skutečností. Za prvé, argumentoval, že je spolkem se sídlem v Plzeňském kraji, jehož účelem je dle stanov podpora ochrany přírody a životního prostředí a jehož člen (Ing. J.) je vlastníkem pozemků v k. ú. X dotčených napadeným OOP. Za druhé, navrhovatel vystupoval v roli zástupce veřejnosti z titulu zmocnění od 12 občanů obce Y, která se nachází v Plzeňském kraji, tudíž na jím zastoupené občany dopadá regulace obsažená v napadeném OOP. Soud již výše odůvodnil, proč tato tvrzení navrhovatele byla dostačující pro jeho aktivní procesní legitimaci (tudíž měl návrh za přípustný, resp. meritorně projednatelný). Nyní úvodem posouzení důvodnosti předmětného návrhu se soud bude zabývat otázkou aktivní věcné legitimace navrhovatele, a to v prvé řadě z hlediska navrhovatelem požadovaného zrušení napadeného OOP v celém rozsahu.

62. Soud přitom vyšel zejména z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, z něhož byly publikovány následující právní věty:

„*I. Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).*

II. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“

63. V odůvodnění právě citovaného usnesení pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl následující: „*Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele* […]. *Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány.*“. Tamtéž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že *porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (např. veřejného zájmu na ochraně přírody), se může navrhovatel úspěšně domáhat, pouze pokud úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do jeho právní sféry* (srov. body [39] a [42] citovaného usnesení č. j. 2 As 187/2017 – 264).

64. K otázce aktivní věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud rovněž vyslovil v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 – 46, kde v bodě [18] uvedl následující: „*Aktivní věcná legitimace je spojena s otázkou důvodnosti podaného návrhu; zkoumá se a prokazuje až v řízení o věci samé. O ní je také meritorně rozhodováno. Dále je třeba uvést, že aktivní věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech (srov. např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82, věc městys Polešovice, bod 39). Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout.*“.

65. Konečně soud v dané souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38, v němž bylo zdůrazněno následující: „*Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se pak zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Pokud navrhovatel nemohl být schválením územního plánu „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-84).*“

66. Z citované judikatury podle názoru soudu vyplývá, že k tomu, aby v projednávané věci mohla navrhovateli svědčit aktivní věcná legitimace ke zrušení celé Aktualizace č. 3 ZÚR PK, tak by muselo být v soudním řízení v prvé řadě tvrzeno a prokázáno, že právní sféra navrhovatele mohla být skutečně dotčena celým napadeným OOP, jehož nezákonnost je navrhovatelem tvrzena. Naopak, pokud bude v řízení prokázáno pouze možné dotčení právní sféry navrhovatele, resp. jím reprezentovaných osob, pouze určitou částí napadeného OOP, pak může být navrhovatel aktivně věcně legitimován (za předpokladu prokázání důvodnosti jeho námitek směřujících proti zákonnosti napadeného OOP)

pouze k dané části napadeného OOP, zatímco ve zbývajícím rozsahu bude namístě jeho návrh na zrušení napadeného OOP bez dalšího zamítnout.

67. V projednávané věci navrhovatel v prvé řadě vystupoval jako spolek, přičemž svou věcnou legitimaci spatřoval v samotném faktu, že (i) působí v Plzeňském kraji a předmětem jeho činnosti je mj. ochrana přírody a životního prostředí a aktivní účast v řízeních, která mohou ovlivnit životní prostředí, a poté (ii) v dotčení práv jeho člena Ing. J., který je vlastníkem, resp. spoluvlastníkem pozemků v k. ú. X, které byly bezprostředně dotčeny redukcí rozvojové zóny Jihozápad (v Aktualizaci č. 3 ZÚR PK nově označené jako RZ03) v části zahrnující k. ú. X.

68. Pokud jde o otázku aktivní věcné legitimace navrhovatele jako ekologického spolku, pak soud předně neměl za prokázané, že by navrhovatel skutečně byl „ekologickým spolkem“ se zaměřením na ochranu přírody.

69. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38 uvedl k aktivní věcné legitimaci ekologických spolků následující: „*Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“) je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.* [...] *V každém případě je však třeba zohlednit skutečnost, že Ústavní soud v nálezu 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 Aarhuské úmluvy připustil i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (bez toho, aby bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje*.“. V rozsudku ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017 – 164, Nejvyšší správní soud zopakoval, že pro účely aktivní legitimace spolku je *podstatné, zda má tvrzený zásah důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje* a poté doplnil: „*Soudy v praxi dovozují splnění těchto podmínek z tvrzení samotného spolku, údajů dostupných ve veřejném rejstříku, výroční zprávy či statusu spolku a skutečností známých z úřední činnosti, tedy že se konkrétní spolek opakovaně účastní určitých správních a soudních řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 197, a citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 328/2016).*“ (srov. body [73] a [74] cit. rozsudku).

70. V nyní projednávané věci soud ze stanov navrhovatele založených ve Sbírce listin zjistil, že členství v tomto spolku vzniká schválením přihlášky zájemce o členství předsedou spolku, příp. členskou schůzí. Ze zápisu z jednání mimořádné členské schůze navrhovatele konané dne 29. 10. 2021 soud zjistil, že na dané schůzi byli přítomni „*všichni 3 členové*“ spolku, a to jmenovitě Ing. J., Mgr. Ing. Č. (tj. OZNŘ č. 2) a Mgr. P. V.. K dotazu soudu při ústním jednání Ing. J. (předseda spolku) uvedl, že počet členů spolku se nezměnil a je nadále stejný, tedy uvedení tři členové. K dotazu soudu na konkrétní činnost navrhovatele, jako spolku, Ing. J. uvedl, že se navrhovatel angažoval, kromě účasti v řízeních týkajících se rozvojové zóny RZ03, ještě v řízeních týkajících se stanovení dobývacího prostoru Hanov u Lestkova z podnětu společnosti LB MINERALS, s.r.o., který byl rovněž projednáván u Krajského soudu v Plzni. Jinou činnost navrhovatele, jako spolku, Ing. J., resp. navrhovatel neuvedl. Soudu je z úřední

činnosti známo, že v Ing. J. odkazovaném řízení týkajícím se stanovení dobývacího prostoru Hanov u Lestkova, ve které zdejší soud rozhodl o návrhu společnosti LB MINERALS, s.r.o. rozsudkem ze dne 14. 12. 2021, č. j. 59 A 12/2021 – 351, figuroval jako OZNŘ Ing. J., jako fyzická osoba, a poté Spolek Větrné mlýny na Tepelsku, IČO 26995654, nikoli navrhovatel (jakožto spolek, v němž je Ing. J. předsedou). Pro úplnost soud uvádí, že Mgr. Ing. Č., tedy druhý ze tří členů navrhovatele, z pozice OZNŘ č. 2 tvrdila a doložila, že je spoluvlastnicí pozemků v k. ú. X, a dále že uváděla, jako trvalé bydliště, stejnou adresu, jako své trvalé bydliště uváděl Ing. J. (resp. kde sídlil do 16. 6. 2017 navrhovatel). Nutno doplnit, že třetí z členů, Mgr. P. V., je advokát (jak vyplývá z doložky konverze dokumentu zápis z jednání mimořádné členské schůze navrhovatele konané dne 29. 10. 2021), přičemž navrhovatel ohledně tohoto posledního člena spolku nic bližšího netvrdil.

71. Z výše citované judikatury vyplývá, že dotčení spolku na jeho hmotných právech je odvislé od cílů, na něž se daný spolek skutečně zaměřuje. V nynějším řízení nebylo prokázáno, že by činnost navrhovatele skutečně směřovala k ochraně přírody a životního prostředí. Z obsahu předmětného návrhu, z provedeného dokazování, jakož i z vyjádření předsedy spolku při jednání vyplynulo, že navrhovatel se zaměřuje na ochranu vlastnických práv a majetkových zájmů svých členů, nikoli na ochranu přírody a životního prostředí. Za těchto okolností případu se navrhovatel dle názoru soudu nemůže z pozice „ekologického“ spolku úspěšně dovolávat, že byl napadeným OOP dotčen na právu na příznivé životní prostředí.

72. Naproti tomu dle judikatury není vyloučeno, aby se věcná legitimace spolku odvíjela od činnosti spolku s místním vztahem k napadenému opatření obecné povahy, a to i v případech, kdy nepůjde o ekologický spolek. Aktuální judikatura v tomto směru odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, podle kterého: „*Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o ‚ekologický' spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.*“ (k tomu srov. např. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023 – 45).

73. V nyní projednávané věci z provedeného dokazování vyšlo najevo, že navrhovatel je spolkem existujícím již několik let a sídlícím v Plzni, dále že jeho členem je Ing. J., který je vlastníkem pozemků v k. ú. X (stejně jako jeho další člen - OZNŘ č. 2), tedy území, kde došlo prostřednictvím napadeného OOP k redukci rozvojové zóny RZ03. Místní vztah navrhovatele k napadenému OOP tak měl soud za prokázaný.

74. Soud se v dané souvislosti dále zabýval otázkou, zda právní sféra Ing. J. (resp. dalších dvou členů navrhovatele) vůbec mohla být dotčena napadeným OOP (aktualizací zásad územního rozvoje), coby územně plánovací dokumentací relativně abstraktní povahy, na kterou pak navazuje územně plánovací dokumentace jednotlivých obcí (tj. územní plány).

75. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512 neshledal pochybení krajského soudu ve věcném posouzení procesu přijímání posuzovaných zásad územního rozvoje a jejich obsahu, přičemž v dané souvislosti v bodě [158] uvedl

následující: „*Vycházel-li z doktríny, podle níž jsou zásahy soudu do územně plánovací dokumentace opodstatněné pouze v případě těžkých pochybení v procesu jejich schvalování, která by se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž soudy nejsou oprávněny zasahovat do určení funkčního a prostorového uspořádání, lze mu v tom přisvědčit. Tento postoj má oporu např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1699/11 (územní plán města Rokytnice nad Jizerou), v němž tento soud vyslovil, že rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Na druhé straně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, plyne, že „složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení práv je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování“. V rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 – 157, pak tento soud vyslovil, že při přijímání zásad se uplatňují postupy právní a odborné, přičemž konečnou fázi lze označit za politickou, neboť jsou schvalovány zastupitelstvem kraje, které svým projevem vůle předurčuje podobu kraje jako územně samosprávného celku (odst. 52, obdobně odst. 240). Posouzení zákonnosti procesu přijímání zásad a posouzení jejich obsahu tak musí respektovat všechny tyto přístupy a nalézt vyvážený závěr. Respektování práva na samosprávu jistě neznamená, že soud akceptuje nezákonné zásady, na druhé straně tato nezákonnost musí být významná.*“. Již dříve Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133 judikoval, že: „[…] *Tvrzení, že míra obecnosti ZÚR vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu ZÚR je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu a vážit, zda lze tato práva efektivně ochránit v navazujících řízeních. Stavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu jejich práv do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování.*“.

76. V nyní projednávané věci soud, veden právě citovanými závěry Nejvyššího správního soudu, nemohl *a priori* vyloučit možné dotčení právní sféry navrhovatele (resp. minimálně dvou jeho členů, Ing. J. a OZNŘ č. 2) napadeným OOP, neboť v obecné rovině samotná povaha zásad územního rozvoje nevylučuje dotčení práv vlastníků nemovitostí na území regulovaném přezkoumávanými zásadami územního rozvoje, resp. jejich aktualizací.

77. Ovšem s ohledem na obsah návrhových tvrzení, jakož i výsledek dokazování, má soud za to, že napadené OOP se mohlo dotknout právní sféry navrhovatele, coby spolku, pouze v rozsahu týkajícím se území obce X, kde došlo k redukci rozvojové zóny RZ03. Pokud jde o ostatní části napadeného OOP, pak tam soud možné dotčení právní sféry navrhovatele nezjistil. Navrhovatel z pozice spolku netvrdil a neprokázal, že by on samotný nebo jeho členové měli určitý právně-relevantní vztah k jiné části území Plzeňského kraje, než k území v k. ú. X, z čehož by bylo možné dovodit případný zásah do jejich právní sféry, a potažmo i do právní sféry navrhovatele, i jinými částmi napadeného OOP.

78. Dále pak navrhovatel vystupoval v řízení coby zástupce veřejnosti, a to na základě zmocnění 12 občanů obce Y. V úvodu předmětného návrhu (bod 11) navrhovatel ve velmi obecné rovině tvrdil dotčení práv občanů obce Y, a to *práva na příznivé životní prostředí, práva vlastnického, práva na zdraví, popř. práva na soukromý život*. Konkrétně k dotčení na právech občanů obce Y pak navrhovatel uvedl pouze to, že vypuštěním územní rezervy (ZD 175/1-R) pro železniční trať č. 175 Rokycany – Nezvěstice, která obsluhuje skrz zastávku Mešno též území obce Y, dojde ke zhoršení dopravní obslužnosti obce Y a tím poklesu hodnoty nemovitostí. Jiné dotčení právní sféry občanů Y nebylo navrhovatelem ani v předmětném návrhu, ani při soudním jednání, zmíněno. Navíc ve vztahu k takto tvrzenému dotčení práv občanů Y v předmětném návrhu zcela absentuje konkrétní argumentace, proč by napadené OOP mělo být nezákonné, případně neproporcionální.

79. Soud předesílá, že v obecné rovině nezpochybňuje oprávnění zástupce veřejnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s. Účelem institutu zástupce veřejnosti je umožnit kvalifikované zapojení části veřejnosti do procesu územního plánování. Zástupce veřejnosti je zmocněn občany obce v rozsahu jejich věcně shodné námitky, když zastupuje zájmy jím zastoupených občanů obce (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, zejména bod [83]). Soud zastává názor, že i v případě zástupce veřejnosti je přezkum opatření obecné povahy limitován dotčením právní sféry navrhovatele, resp. osob, které navrhovatel jako zástupce veřejnosti reprezentuje. Nesouhlasil proto s názorem navrhovatele, že by v případě zástupce veřejnosti již nebylo třeba tvrdit dotčení práv napadeným OOP, když takovýto závěr není obsažen ani v navrhovatelem odkazované komentářové literatuře, ani v tam odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016 – 198 (podle odkazované právní věty „*zástupce veřejnosti přitom není v návrhových bodech omezen jen na námitky uplatněné v průběhu řízení o přijetí územního plánu*“, což nijak nesouvisí s otázkou dotčení právní sféry navrhovatele, coby zástupce veřejnosti).

80. Z uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že navrhovatel, coby zástupce veřejnosti (tj. 12 občanů obce Y), mohl být aktivně věcně legitimován (pokud by soud shledal jeho námitky důvodnými) pouze ve vztahu k té části napadeného OOP, kterou byla dotčena právní sféra jím reprezentovaných občanů obce Y. Ovšem, jak již soud předeslal výše, konkrétní argumentace ve vztahu k části napadeného OOP řešící vypuštění územní rezervy (ZD 175/1-R) pro železniční trať č. 175 Rokycany – Nezvěstice v předmětném návrhu absentovala. Přitom platí, že úkolem správního soudu není za navrhovatele domýšlet či ve správním spise dohledávat návrhovou argumentaci, která by svědčila důvodnosti jeho návrhu. Soudu proto nezbylo, než uzavřít, že neshledal žádnou příčinnou souvislost mezi napadenou Aktualizací č. 3 ZÚR PK a možnými důsledky, které navrhovatel namítal jako dotčení na veřejných subjektivních právech 12 občanů obce Y, které reprezentoval coby zástupce veřejnosti.

81. Z právě popsaných důvodů soud ohledně aktivní věcné legitimace navrhovatele dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by právní sféra navrhovatele, resp. jeho členů a osob, které z pozice zástupce veřejnosti reprezentoval, mohla být skutečně dotčena jinou částí napadeného OOP než tou, která redukovala rozvojovou zónu RZ03 v k. ú. X. Navíc soud při posouzení dotčení práv navrhovatele přihlédl i k tomu, že navrhovatel v řízení neprokázal, že by v případě napadeného OOP hájil veřejný zájem na ochraně přírody, příp. jiný veřejný zájem. Vyšlo najevo, že navrhovatel v řízení hájil pouze

soukromé zájmy svých dvou členů, Ing. J. a Mgr. Ing. Č. (v případě třetího člena spolku – Mgr. V., nebylo ani navrhovatelem ani OZNŘ nic tvrzeno).

82. Poté, co soud vymezil, v jakém rozsahu lze v projednávané věci přezkoumat napadené OOP, mohl přistoupit k posouzení jednotlivých okruhů námitek uplatněných navrhovatelem v předmětném návrhu. Ohledně napadené Aktualizace č. 3 ZÚR PK soud z obsahu správního spisu a z provedeného dokazování zjistil, že tato nabyla účinnosti dne 28. 9. 2023, a to v návaznosti na oznámení veřejnou vyhláškou a zveřejnění na úřední desce odpůrce, k čemuž došlo dne 13. 9. 2023 (srov. § 173 odst. 1 správního řádu).

83. Soud při jednání vymezil okruh sporných a nesporných skutečností, přičemž účastníci řízení proti takovému vymezení nic nenamítali. Za nesporné soud považoval především to, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla vydána zastupitelstvem odpůrce a že předmětná aktualizace byla pořízena na základě Zprávy o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, ve znění Aktualizace č. 1, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 12. 2. 2018. Naopak sporné skutečnosti soud vymezil jako devět okruhů návrhových námitek. Pro úplnost soud uvádí, že v projednávané věci ve svém posouzení níže popsaných sporných skutečností a otázek vyšel z dokazování provedeného na jednání konaném dne 26. 3. 2024, dále z obsahu správního spisu, který mu byl předložen odpůrcem, a poté i z digitalizované podoby napadeného OOP dostupné na webových stránkách odpůrce (https://www.plzensky-kraj.cz/zasady-uzemniho-rozvoje), resp. na geoportálu odpůrce (https://geoportal.plzensky-kraj.cz/portal/zasady-uzemniho-rozvoje).

84. Soud předesílá, že pokud jde o prvé dva kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, pak navrhovatel v případě napadeného OOP ani nezpochybnil pravomoc orgánu, který napadené OOP vydal (tj. zastupitelstvo odpůrce), ani nenamítal překročení mezí zákonem vymezené působnosti. Návrhové námitky tak směřovaly do zbývajících tří kroků algoritmu. Navrhovatel se přitom zaměřil na třetí a čtvrtý krok algoritmu, tedy na zákonnost postupu při vydání napadeného OOP a zákonnost obsahu napadeného OOP. Pokud jde o pátý krok algoritmu, pak navrhovatel sice namítal, že přijatá regulace v části redukce rozvojového zóny RZ03 nemůže projít testem proporcionality, ovšem argumentaci k této otázce vedl jen ve značně obecné rovině.

85. Soud ve svém posouzení pro přehlednost zachoval navrhovatelovo členění jednotlivých návrhových námitek dle devíti okruhů.

(i) K námitce o procesních pochybeních při přijímání napadeného OOP

86. Prvním sporným okruhem bylo to, zda se odpůrce dopustil procesních pochybení při přijímání Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Navrhovatel namítal, že návrh předmětné aktualizace nebyl zveřejněn po stanovenou dobu a dále že odpůrce neposoudil námitky navrhovatele ze dne 16. 5. 2023 jako námitky, ale jako připomínky, aniž by tento svůj postup zdůvodnil. Naopak navrhovatel nesporoval, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla řádně vydána a nabyla účinnosti (byť za den účinnosti označil 29. 9. 2023, zatímco odpůrce eviduje účinnost od 28. 9. 2023, což je ale z hlediska podstaty sporu nevýznamné), tudíž soud neměl důvodu se nad rámec uvedených dvou dílčích námitek podrobněji věnovat procesu vydání napadeného OOP a nabytí jeho účinnosti.

87. Pokud jde o dílčí otázku zveřejnění návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, pak soud ze správního spisu zjistil, že Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje, coby pořizovatel napadeného OOP (dále též jen „*pořizovatel OOP*“), vydal dne 4. 4. 2023 veřejnou vyhlášku, kterou s odkazem na § 42 odst. 4 a § 39 odst. 1 stavebního zákona

oznámil konání veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK v termínu 10. 5. 2023, současně i vyzval k námitkám a připomínkám k předmětnému návrhu ve lhůtě do 7 dnů od konání veřejného projednání, včetně poučení, že k později uplatněným námitkám či připomínkám se nepřihlíží. V oznámení byl rovněž zveřejněn odkaz na návrh předmětné aktualizace, jakož i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Oznámení bylo vyvěšeno na úřední desce pořizovatele OOP dne 4. 4. 2023 a sejmuto dne 18. 5. 2023. Je tudíž zřejmé, že pořizovatel OOP dodržel zákonné lhůty pro oznámení konání veřejného projednání, jakož i povinnost zveřejnit návrh napadeného OOP. Ostatně to ve svém návrhu připouští i samotný navrhovatel (viz bod 21 předmětného návrhu). Procesní pochybení přitom navrhovatel spatřuje až v tom, že pořizovatel OOP „*sejmul z úřední desky Plzeňského kraje Návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK ještě přede dnem, kdy uplynula třetím osobám možnost podávat připomínky či námitky*“, z čehož dovozuje, že navrhovateli nebyla dána dostatečná doba, aby se s návrhem předmětné aktualizace seznámil. Blíže ovšem navrhovatel tuto svou námitku neupřesňuje, aby soudu v návrhu ozřejmil, kdy a jakým třetím osobám měla uplynout možnost podávat připomínky či námitky, resp. o kolik dnů měly být „třetí osoby“ zkráceny na možnosti podávat námitky (na tom nemůže nic změnit ani obecně formulovaný odkaz na připomínku spolku STOP Gigafactory, z. s., který není ani účastníkem předmětného soudního řízení, ani osobou zúčastněnou na tomto soudním řízení), a proč by toto mělo mít vliv na práva navrhovatele, který obsáhlé námitky i připomínky opakovaně podal, resp. v totožném znění podalo připomínky několik dalších osob zastoupených stejným právním zástupcem, jako navrhovatel. Obecně vedená argumentace opírající se o základní zásady správního řízení a účel institutu zveřejnění písemností je zcela vágní a na posuzovaný případ nepřiléhavá, neboť za daných okolností posuzovaného případu zde není jediná konkrétní indicie, že by postupem pořizovatele OOP při zveřejnění návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK před jeho veřejným projednáním byla jakkoli negativně dotčena práva navrhovatele, resp. jím reprezentovaných osob.

88. Druhou dílčí námitku procesních pochybení při přijímaní Aktualizace č. 3 ZÚR PK navrhovatel staví na tom, že pořizovatel OOP neposoudil jeho námitky ze dne 16. 5. 2023 jako námitky, ale „pouze“ jako připomínky, což mělo vést k tomu, že o těchto námitkách navrhovatele nebylo rozhodnuto zastupitelstvem odpůrce. Naproti tomu navrhovatel ve svém návrhu připouští, že jeho námitky ze dne 10. 11. 2021, které podal jako zástupce veřejnosti (12 občanů obce Y), byly zcela správně vypořádány (viz bod 26 předmětného návrhu). Soud se proto zaměřil pouze na to, jak se pořizovatel OOP vypořádal s námitkami navrhovatele ze dne 16. 5. 2023.

89. Soud v dané souvislosti ze správního spisu zjistil, že veřejné projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK se konalo dne 10. 5. 2023. Následně dne 16. 5. 2023 navrhovatel (zastoupený JUDr. Slivoněm) podal „*námitky zástupce veřejnosti*“, v jejichž úvodu uvedl, že napadá zejména (nikoli však výlučně) redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, a dále vůči návrhu předmětného OOP namítal (i) porušení § 42 stavebního zákona, (ii) nezpůsobilost podkladové Studie Jihozápad, (iii) nedodržení hierarchie územního plánování, (iv) rozpor s politikou územního rozvoje, a (v) jiné nedostatky návrhu. V příloze těchto námitek navrhovatel předložil (vedle plné moci pro právního zástupce) dvě totožné znění „*věcně shodné připomínky*“ datované 6. 11. 2021 s tím, že na jednom znění byl otisk podacího razítka pořizovatele OOP ze dne 16. 5. 2023. Ze správního spisu dále vyplývá, že dne 16. 5. 2023 navrhovatel podal u pořizovatele OOP, a to bez

jakéhokoli doplnění či průvodního komentáře, právě zmíněné „*věcně shodné připomínky*“ datované 6. 11. 2021, a dále že téhož dne učinilo dalších 8 osob (včetně OZNŘ č. 1 a 2. či Ing. J., který je předsedou navrhovatele) samostatná podání (a to prostřednictvím stejného právního zástupce, jako navrhovatel) označená jako „*připomínky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona*“, která jsou obsahově totožná, jako předmětné námitky navrhovatele ze dne 16. 5. 2023. Pro úplnost soud uvádí, že dne 17. 5. 2023 ještě podal samostatné připomínky JUDr. Slivoně, jako fyzická osoba, a Společnost pro Slovanské údolí, z. s. (jehož předsedou je JUDr. Slivoně), oba zastoupení stejným právním zástupcem, přičemž po obsahové stránce i tyto připomínky jsou obdobné předmětným námitkám navrhovatele ze dne 16. 5. 2023.

90. Součástí správního spisu je rovněž návrh rozhodnutí o námitkách a návrh na vyhodnocení připomínek k návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK vyhotovený pořizovatelem OOP dne 29. 6. 2023, jehož součástí jsou tři přílohy. V příloze č. 1 je obsažen návrh vyhodnocení připomínek ke společnému jednání konanému dne 1. 11. 2021, kde byly vypořádány mj. připomínky navrhovatele označené jako „*věcně shodné připomínky*“ (datované 6. 11. 2021, ovšem podané až 11. 11. 2021). V příloze č. 2 je obsažen návrh rozhodnutí o námitkách k veřejnému projednání konanému dne 10. 5. 2023, kde je mj. uvedena i námitka navrhovatele v podobě „*věcně shodné připomínky*“ datované 6. 11. 2021, ovšem opětovně podané dne 16. 5. 2023, přičemž je tam obsažen návrh na zamítnutí těchto námitek, včetně odůvodnění, které (logicky) koresponduje s odůvodněním téže „*věcně shodné připomínky*“ podané již 11. 11. 2021. A konečně v příloze č. 3 je obsažen návrh vyhodnocení připomínek k veřejnému projednání konanému dne 10. 5. 2023, kde byly vypořádány mj. připomínky navrhovatele ze dne 16. 5. 2023, jakož i obsahově totožné připomínky dalších 8 osob zastoupeným stejným zástupcem, jako navrhovatel, resp. věcně obdobné připomínky uplatněné JUDr. Slivoněm a spolkem, jehož byl JUDr. Slivoně v dané době předsedou.

91. Soud na základě shora popsaného sledu událostí týkajících se vypořádání námitek a připomínek uplatněných v návaznosti na veřejné projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK neshledal žádné zásadní pochybení pořizovatele OOP, resp. odpůrce, které by navrhovatele podstatným způsobem zkrátilo na jeho právech. Předně je třeba uvést, že samotný navrhovatel, resp. jím zmocněný právní zástupce, svým postupem vytvořili poněkud nepřehlednou situaci, když samostatnými podáními podávali obsahově shodné připomínky, resp. v případě „*věcně shodné připomínky*“ dokonce dne 16. 5. 2023 učinili zcela totožné podání (včetně data 6. 11. 2021), jaké učinili již dne 11. 11. 2021. Dále pak navrhovatel tytéž „*věcně shodné připomínky*“ datované 6. 11. 2021 učinil přílohou samostatného podání označeného jako „*námitky zástupce veřejnosti*“ ze dne 16. 5. 2023. Navíc z obsahu námitek je zřejmé, že navrhovatel, byť se označuje jako zástupce veřejnosti, kterým se stal na základě zmocnění 12 občanů obce Y (jak je patrné z „*věcně shodné připomínky*“ ze dne 6. 11. 2021, tak z jeho námitky) se obce Y vůbec netýkají. Uvedené jasně dokládají body 4. a 5. předmětných námitek, kde se uvádí, že: „*Podatel těmito námitkami napadá, zejména, nikoliv však výlučně, redukci rozvojové zóny RZ03 z katastru obce X*“, resp. že „*Podatel vymezuje dotčené území ve vztahu ke všem níže uplatněným námitkám jako katastrální území X, Nýřany, Vejprnice, Líně a Úherce u Nýřan*“. Soud proto považuje za správný postup pořizovatele OOP, který podle obsahu jednotlivých podání posoudil podání navrhovatele ze dne 16. 5. 2023, označené jako „*věcně shodné připomínky*“ a datované 6. 11. 2021, jako námitky zástupce veřejnosti (neboť zde navrhovatel skutečně vystupoval jako zástupce 12 občanů obce Y), zatímco

další podání navrhovatele ze dne 16. 5. 2023, byť označené jako „*námitky zástupce veřejnosti*“, posoudil společně s obsahově totožnými připomínkami 8 osob zastoupených stejným právním zástupcem, který zastupoval i navrhovatele, jako připomínky ostatních osob dle § 39 odst. 2 stavebního zákona.

92. Soud pro úplnost uvádí, že souhlasí s odpůrcem, že v řízení o vydání zásad územního rozvoje je oprávněn zástupce veřejnosti podat námitky na základě § 39 odst. 2 stavebního zákona, tedy až v návaznosti na veřejné projednání návrhu aktualizace zásad územního rozvoje, nikoli již ve stádiu společného jednání o návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde zákon zná „pouze“ stanoviska dotčených orgánů a připomínky sousedních krajů, resp. každého (srov. § 37 odst. 2 a 3 stavebního zákona).

93. Nicméně, čistě teoreticky, i pokud by předmětné podání navrhovatele ze dne 16. 5. 2023 označené jako „*námitky zástupce veřejnosti*“ mělo být posouzeno (v rozporu s jejich obsahem) jako námitky zástupce veřejnosti, pak by navrhovatel, resp. jím zastupovaných 12 občanů obce Y, nedošli postupem pořizovatele OOP žádné újmy na jejich právech. Jak je patrné ze správního spisu, návrh rozhodnutí o námitkách i návrh na vyhodnocení připomínek k návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK tvořily jeden společný dokument, který pořizovatel OOP dne 29. 6. 2023 v souladu s § 39 odst. 4 stavebního zákona doručil dotčeným orgánům a MMR k uplatnění stanovisek. Žádná negativní stanoviska dotčených orgánů uplatněna nebyla, resp. MMR vydalo dne 24. 7. 2023 stanovisko, že nemá žádných připomínek k předloženému návrhu na vypořádání námitek a připomínek. Z uvedeného je jasně patrné, že vypořádání námitek a připomínek uplatněných v návaznosti na veřejné projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, včetně stanovisek dotčených orgánů a MMR, bylo komplexní a jako součást správního spisu bylo plně k dispozici zastupitelům odpůrce pro účely jejich rozhodnutí o vydání napadeného OOP.

94. V neposlední řadě soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, v němž se v bodě [66] podává následující: „*Judikatura navíc konstatovala (srov. citovaný rozsudek čj. 2 Ao 1/2008-51), že pokud bylo s námitkou nesprávně zacházeno jako s připomínkou, tedy o ní nebylo rozhodnuto, a byla pouze vypořádána s uvedením důvodů, proč jí nebylo vyhověno, nepředstavuje to podstatnou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy*.“.

95. Z uvedených důvodů soud neshledal, že by se pořizovatel OOP, resp. odpůrce v souvislosti s vydáním Aktualizace č. 3 ZÚR PK dopustili navrhovatelem namítaných procesních pochybení, resp. že by v procesu pořizování napadeného OOP a jeho vydání byl navrhovatel či jím zastupovaných 12 občanů obce Y zkráceni na svých právech. Soud proto posoudil první okruh námitek navrhovatele jako nedůvodný.

(ii) K námitce zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje

96. Navrhovatel namítal, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla provedena na základě zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje schválené v roce 2018, když dne 19. 12. 2022 byla schválena nová zpráva. Navrhovatel v tom spatřoval porušení § 5 odst. 6 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, jakož i porušení práva na předvídatelnost rozhodnutí a porušení legitimního očekávání, neboť bylo přistoupeno k redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, se kterou nová zpráva nepočítala.

97. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla pořízena na základě Zprávy o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, ve znění Aktualizace č. 1, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 12. 2. 2018 (dále jen „*Zpráva 2018*“). Tato skutečnost je rovněž uvedena v části A.3 odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, kde jsou popsány i ostatní (ať již pořízené, tak připravované) aktualizace ZÚR PK. Je zde mj. uvedeno, že: (i) Aktualizace č. 1 ZÚR PK byla pořízena na základě Zprávy o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje schválené Zastupitelstvem Plzeňského kraje dne 9. 9. 2010 (Aktualizace č. 1 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 1. 4. 2014); (ii) Aktualizace č. 2 ZÚR PK byla pořízena na návrh oprávněného investora (ČEPS, a.s.), když její pořízení schválilo zastupitelstvo odpůrce dne 12. 9. 2016 (Aktualizace č. 2 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 29. 9. 2018); (iii) Aktualizace č. 4 ZÚR PK byla pořízena na návrh oprávněného investora (NET4GAS, s.r.o.), když její pořízení schválilo zastupitelstvo odpůrce dne 20. 2. 2017 (Aktualizace č. 4 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 24. 1. 2019); (iv) souběžně s pořizováním Aktualizace č. 3 ZÚR PK byly pořizovány další dvě aktualizace ZÚR PK, a to aktualizace č. 5, o jejímž pořízení na návrh Ministerstva průmyslu a obchodu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce dne 6. 2. 2023, a aktualizace č. 6, jejímž podkladem je Zpráva o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, ve znění Aktualizací č. 1, 2 a 4, schválená zastupitelstvem odpůrce dne 19. 12. 2022 (dále jen „*Zpráva 2022*“).

98. Ze správního spisu pak vyplynulo, že pořizovatel OOP začal s přípravou na pořízení Aktualizace č. 3 ZÚR PK již v roce 2019 (v březnu 2019 proběhlo výběrové řízení na zhotovitele poptávané aktualizace ZÚR PK), ovšem návrh předmětné aktualizace, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, byl zpracován až v roce 2021, jelikož pořizovatel OOP byl nucen odstoupit od původní smlouvy o dílo na zpracování předmětné aktualizace a s novým zhotovitelem byla smlouva o dílo uzavřena až v lednu 2021.

99. Soud ze Zprávy 2018 zjistil následující: (i) v části c) (*Vyhodnocení souladu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje*) na str. 9 jsou uvedeny články Politiky územního rozvoje ČR (dále též jen „*PÚR ČR*“), které jsou zapracovány v platných ZÚR PK a nebudou dotčeny pořizovanými Aktualizacemi č. 2 a 4 ZÚR PK, přičemž u čl. (44) stanovujícího vymezení *Rozvojové oblasti OB5 Plzeň* je obsaženo následující vyhodnocení: „*Rozvojová oblast OB5 již byla vymezena v ZÚR PK 2008, její vymezení bude prověřeno a aktualizováno*“; (ii) v části e) (*Požadavky a podmínky pro zpracování návrhu aktualizace zásad územního rozvoje*) se na str. 17 uvádí, že *požadavky na aktualizaci vycházejí z výsledků prověření aktuálnosti vydaných zásad územního rozvoje*, přičemž ve vztahu k částem ZÚR PK pod body 2. a 3. se objevují požadavky „*prověřit vymezení rozvojových ploch a rozvojových území*“ a „*prověřit a aktualizovat vymezení Rozvojové oblasti OB5 (PÚR ČR/44)*“.

100. Soud z části a) Zprávy 2022 (*Vyhodnocení uplatňování zásad územního rozvoje včetně vyhodnocení změn podmínek, na základě kterých byly zásady územního rozvoje vydány (§ 5 odst. 6 stavebního zákona), a vyhodnocení případných nepředpokládaných negativních dopadů na udržitelný rozvoj území*) zjistil následující: (i) konstatuje se, že v současnosti je pořizována Aktualizace č. 3 ZÚR PK, která vychází ze Zprávy 2018 a která aktualizuje ZÚR PK v celém rozsahu a uvádí je do souladu s právními předpisy i nadřazenou dokumentací; dále (ii) je zde uveden požadavek na aktualizaci koncepce vymezování rozvojových zón stanovené v kapitole 2.2.6 s tím, že „*nutnost aktualizovat koncepci rozvojových zón vznikla na základě uplatňování ZÚR PK v uplynulém období, požadavků*

dotčených obcí i na základě Usnesení vlády ČR č. 879 ze dne 19. 10. 2022"; (iii) se uvádí požadavky z připomínek – *při aktualizaci koncepce vymezování rozvojových zón stanovené v kapitole 2.2.6 prověřit možnost i jiného způsobu využití např. bydlení, služby atp*.; (iv) v části týkající se vymezení rozvojových oblastí a os, do nichž se soustřeďuje rozhodující část ekonomických aktivit a osídlení, je uveden požadavek na aktualizaci: „*prověřit, ale nepředpokládá se*". V části c) Zprávy 2022 (*vyhodnocení souladu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje*) se zejména konstatuje, že ZÚR PK jsou do souladu s PÚR ČR uváděny pořizovanou Aktualizací č. 3 ZÚR PK. V části e) Zprávy 2022 (*Požadavky a podmínky pro zpracování návrhu aktualizace zásad územního rozvoje, včetně požadavků na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je-li vyžadováno, nebo požadavky a podmínky pro zpracování návrhu nových zásad územního rozvoje, včetně požadavků na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*) se na str. 13 opětovně uvádí, že *je nutné aktualizovat koncepci vymezování rozvojových zón stanovených v kapitole 2.2.6* (se zaměřením na nové požadavky obcí a dotčených orgánů...). Nutnost aktualizovat koncepci rozvojových zón vznikla na základě uplatňování ZÚR PK v uplynulém období, požadavků dotčených obcí i na základě Usnesení vlády ČR č. 879 ze dne 19. 10. 2022; požadavky z připomínek – *při aktualizaci koncepce vymezování rozvojových zón stanovenou v kapitole 2.2.6 prověřit možnost i jiného způsobu využití např. bydlení, služby atp.; je třeba prověřit vymezení rozvojových oblastí a os, ale aktualizace se nepředpokládá*.

101. Z dokumentu Aktualizace č. 3 ZÚR PK – text s vyznačením změn (samostatná příloha odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK), soud zjistil následující: (i) v bodě 2.2.6 (*Vymezení rozvojových ploch*) se mj. uvádí požadavek *vymezovat plochy nadmístního významu pro výrobu, skladování, obchod a služby přednostně v rozvojových zónách Bor – Vysočany, CTPark Bor, Jihozápad, Rokycany - Jih, Mezinárodní letiště s komerční zónou Plzeň – Líně a Chotěšov*, a dále požadavek *plochy výroby, skladování, obchodu a služeb vymezovat do obcí v rozvojové oblasti OB5 a v rozvojových oblastech nadmístního významu*; (ii) v bodě 3.1.1 (*OB5 Rozvojová oblast Plzeň*) se uvádí, že vymezení bylo provedeno v hranicích tam uvedených obcí, mezi kterými je uvedena i obec X; (iii) v části 5.7 (*Rozvojové zóny nadmístního významu*) je uveden požadavek „*V územních plánech vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb v níže uvedených rozvojových zónách nadmístního významu*", přičemž pod bodem 5.7.3 (*Jihozápad*) je vymezena rozvojová zóna (nově doplněno označení „*RZ03*"), která je lokalizována v k. ú. X, X, když bylo vypuštěno k. ú. X.

102. Soud předně nesdílí přesvědčení navrhovatele, že by Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla provedena na základě zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Podkladem a zadáním pro Aktualizaci č. 3 ZÚR PK, k jejímuž pořízení začal pořizovatel OOP činit kroky již od roku 2019, byla od počátku Zpráva 2018. Odpůrce, resp. pořizovatel OOP tedy v posuzovaném případě postupoval v souladu s § 42 stavebního zákona. Je sice pravdou, že ještě před tím, než byla Aktualizace č. 3 ZÚR PK vydána (tj. v září 2023), byla na konci roku 2022 schválena Zpráva 2022 (a to s ohledem na zákonný požadavek na schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje do 4 let od poslední aktualizace ve smyslu § 42 odst. 3 stavebního zákona), ovšem v dané době již bylo pořízení Aktualizace č. 3 ZÚR PK v tak pokročilém stádiu, že je prakticky nemyslitelné, aby se zadání změnilo a nově by se podkladem stala Zpráva 2022. Ze stavebního zákona nevyplývá navrhovatelem prosazovaný požadavek na to, aby podkladem pro každou aktualizaci zásad územního rozvoje vždy byla zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje aktuální v době vydání takové aktualizace. Jak

přiléhavě upozorňoval odpůrce a jak je rovněž patrné z odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, Zpráva 2022 slouží jako podklad pro Aktualizaci č. 6 ZÚR PK, která začala být připravována právě v návaznosti na schválení Zprávy 2022. Soud neshledal, že by v dané souvislosti došlo k porušení § 5 odst. 6 či § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, neboť odpůrce své povinnosti soustavně sledovat uplatňování zásad územního rozvoje a vyhodnocovat je podle stavebního zákona dostál tím, že zajistil zpracování a schválil Zprávu 2018 a na základě ní přistoupil k pořízení Aktualizace č. 3 ZÚR PK, resp. později zajistil a schválil Zprávu 2022 a na základě ní přistoupil k pořízení aktualizace č. 6 ZÚR PK.

103. Soud navíc nepřisvědčil navrhovateli, že by Zpráva 2022 v části týkající se prověření rozvojových zón z hlediska potřeby jejich případné aktualizace popírala Zprávu 2018. Jak je patrné z výše uvedených částí Zprávy 2018 a Zprávy 2022, prověření vymezených rozvojových oblastí (jejichž součástí jsou rozvojové zóny – podrobněji viz níže část (vi) tohoto článku rozsudku) je obsaženo v obou zprávách, když logicky ve Zprávě 2022 (která zohledňovala probíhající Aktualizaci č. 3 ZÚR PK na podkladě Zprávy 2018) již není výslovně zmíněna rozvojová oblast OB5, která byla aktualizována již v rámci tehdy probíhající Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Tím lze také vysvětlit navrhovatelem tolik akcentovaný dovětek k požadavku na prověření rozvojových oblastí, že *aktualizace se nepředpokládá*. Navíc navrhovatel zcela ponechává stranou, že Zpráva 2022 výslovně uvedla požadavek na aktualizaci koncepce vymezování rozvojových zón stanovených v kapitole 2.2.6. (tj. včetně rozvojové zóny Jihozápad, do které spadá i redukovaná část této rozvojové zóny, nově označené RZ03, kterou navrhovatel odmítá akceptovat) *se zaměřením na nové požadavky obcí a dotčených orgánů*, resp. *prověřit možnost i jiného způsobu využití např. bydlení, služby atp*. Je tudíž zřejmé, že ani Zpráva 2022 by *a priori* nevylučovala redukci rozvojové zóny RZ03. Již z tohoto důvodu nemůže obstát námitka navrhovatele o porušení jeho legitimního očekávání, neboť neplatí jím uváděná premisa, že by Zpráva 2022 s redukcí rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X nepočítala. Zpráva 2022 již pouze výslovně neuváděla požadavek na aktualizaci rozvojové oblasti OB5 (do které spadá i rozvojová zóna RZ03), neboť tento požadavek již byl zohledněn v tehdy pořizované Aktualizaci č. 3 ZÚR PK. Namítaným porušením legitimního očekávání navrhovatele se soud podrobněji zabývá též níže v části (viii) tohoto článku rozsudku.

104. Z popsaných důvodů soud shledal námitku o zastaralosti zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje nedůvodnou.

(iii) K námitce o podstatné změně návrhu aktualizace oproti vydané aktualizaci

105. Podstatou této námitky bylo tvrzení navrhovatele, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK obsahovala podstatné změny oproti jejímu návrhu, pročež měl odpůrce opakovat veřejné projednání návrhu aktualizace podle § 39 odst. 5 stavebního zákona.

106. Odkazované ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona zní následovně: „*Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, krajský úřad si vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku uvede, zda podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, popřípadě stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné*

vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle odstavců 1 až 3.“.

107. Zákon sice nedefinuje pojem „podstatná úprava“, nicméně soud souhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931, dle kterého lze dovodit, že podstatnou úpravou *je taková úprava, která má nově vliv na veřejné zájmy (s výjimkou vlivů z hlediska těchto zájmů jednoznačně pozitivních) a vyžaduje si nové stanovisko některého dotčeného orgánu, anebo se podstatně dotýká práv těch, kteří mohou uplatnit námitky, a úprava není zjevně v jejich prospěch* (viz bod 587. cit. rozsudku, resp. tam odkazovaná komentářová literatura). Ostatně s tímto výkladem pojmu „podstatná úprava“ se ztotožnil i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512, bod [153]).

108. Pokud jde o navrhovatelem namítané změny výroku, pak soud souhlasí s odpůrcem, že se ani v jednom případě nejedná o podstatnou úpravu ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona, jelikož změnami nebyly dotčeny veřejné zájmy, které by si vyžádaly nové stanovisko dotčeného orgánu, příp. by jimi byla dotčena práva navrhovatele, coby subjektu oprávněného podat námitky. Soud v podrobnostech odkazuje na vyjádření odpůrce k předmětnému návrhu, kde byly jednotlivé změny vysvětleny jako spíše terminologického či upřesňujícího charakteru, bez zásadního vlivu na věcnou stránku dotčených částí výroku Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Ostatně i tvrzení navrhovatele u jednotlivých jím namítaných změn výroku jsou značně vágní, když navíc dovozují dotčení práv „*vlastníků zemědělské půdy*“, „*všech osob, které vlastní pozemky spadající do rezervy*“ (v lokalitě Žákava) či „*majitelů pozemků, na kterých se nachází bývalá hradiště*“ (podél řeky Berounky), tedy osob, které navrhovatel v předmětném řízení nereprezentoval.

109. Nepřípadnou je pak námitka navrhovatele, že došlo i ke změně odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, když soud souhlasí s odpůrcem, že případný režim § 39 odst. 5 stavebního zákona může dopadat pouze na změny výroku zásad územního rozvoje, nikoli jejich odůvodnění. Navíc navrhovatel dokonce namítá, že dodatečně došlo k rozšíření rozsahu odůvodnění, pokud jde o zdůvodnění redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, což se soudu samo o sobě jeví jako absurdní, nebylo-li tvrzeno, že se po doplnění stalo odůvodnění zmatečným či jinak nepřezkoumatelným (to navrhovatel netvrdil). Podrobnější odůvodnění redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X tak nemohlo zkrátit navrhovatele na jeho právech. Doplnění odůvodnění jiných částí Aktualizace č. 3 ZÚR PK se navíc nijak nedotklo právní sféry navrhovatele, resp. jím reprezentovaných osob.

110. Soud proto neshledal důvodnou ani předmětnou námitku o porušení § 39 odst. 5 stavebního zákona.

(iv) K námitce svévolného provedení Aktualizace č. 3 ZÚR PK

111. Podstatou další námitky navrhovatele bylo jeho tvrzení, že do aktualizace zásad územního rozvoje lze zahrnout jen to, co vyplývá z aktuální zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, přičemž požadavek redukovat vymezení rozvojové zóny RZ03 dle navrhovatele nebyl ani ve Zprávě 2018 ani ve Zprávě 2022, tudíž pro redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X chyběl zákonný podklad.

112. Soud v dané souvislosti předně poukazuje na již výše uvedené, že nebylo vadou, pokud jako zadání pro Aktualizaci č. 3 ZÚR PK sloužila Zpráva 2018 a že tato zpráva obsahovala jasný požadavek na *prověření a aktualizaci vymezení Rozvojové oblasti OB5* a rovněž

rozvojových ploch, tj. i předmětné zóny RZ03 (původně označované jako rozvojová zóna Jihozápad), jakožto součásti rozvojové oblasti OB5, resp. jakožto jedné z rozvojových ploch. Soud rovněž nesouhlasil s navrhovatelem, že by později schválená Zpráva 2022 *a priori* vylučovala možnost redukce rozvojové zóny RZ03 (viz výše část (ii) tohoto článku rozsudku).

113. Pokud tedy ze Zprávy 2018 vyplýval jasný požadavek na prověření rozvojových ploch, mezi které ZÚR PK řadí i rozvojové zóny, včetně zóny Jihozápad (viz bod 2.2.6. úplného znění ZÚR PK po Aktualizaci č. 3), pak je zcela zřejmé, že zadání na pořízení předmětné aktualizace schválené zastupitelstvem odpůrce zahrnovalo i případné úpravy ve vymezení rozvojových zón, zónu Jihozápad (resp. RZ03) nevyjímaje. Dílčí argumentace navrhovatele zdůrazňující použití slova „prověřit“ ve Zprávě 2018, což podle navrhovatele nezahrnuje možnost dotčenou rozvojovou zónu redukovat, je zjevně nepřípadná. Již ze samotné logiky věci je jasné, že je-li v zadání úkol prověřit a aktualizovat vymezení rozvojových ploch, pak výsledkem bude buď zachování stávajícího stavu, nebo jeho změna, tj. např. i redukce některé z ploch, kde k tomu budou shledány důvody. Před prověřením není možné předvídat výsledek, tudíž Zpráva 2018 nemohla obsahovat konkrétní požadavek na redukci předmětné rozvojové zóny RZ03, jak argumentoval navrhovatel.

114. Z obsahu správního spisu pak vyplynulo, že obec X v průběhu pořizování Aktualizace č. 3 ZÚR PK uplatnila u pořizovatele OOP požadavek na redukci rozvojové zóny na jejím území, přičemž tento svůj požadavek i náležitě odůvodnila (viz podání obce X ze dne 13. 4. 2021, které je součástí správního spisu). Obec X zejména poukázala na to, že *dlouhodobě odmítá záměr rozvojové zóny nadmístního charakteru při dálnici D5, když tato zóna byla vymezena pro možnost umístění nového závodu automobilky BMW v době jejího rozhodování o novém závodu, ten byl ovšem nakonec umístěn na území v Německu*. Dále argumentovala mj. tím, že (i) *území obce X je výrazně postiženo podílem využití území s negativními vlivy*; (ii) *zóna nebyla dosud využita od jejího vymezení;* (iii) *území podél dálnice D5 je v současnosti nadměrně zatíženo výrobními a skladovacími areály na území sousedních obcí Nýřany a Úherce;* (iv) *dochází k dalšímu záboru ZPF a zaniknou poslední plochy nezastavěného území a volné krajiny;* (v) *dojde k narušení obytného prostředí, vysoký podíl zastavěných ploch vytváří tepelný ostrov, omezuje vsak srážkových vod, zvýší se prašnost a hlukové zatížení obytného území obce*; (vi) *zhorší se faktory obytného prostředí;* (vii) *vznikaly by provozovny pro nekvalifikovanou pracovní sílu, což přináší obci problémy související s agenturními zaměstnanci a tlakem na vznik ubytoven*. Ze správního spisu rovněž vyplynulo, že obec X uplatnila požadavek za zrušení rozvojové zóny na jejím území již v roce 2009 v rámci pořizování Studie Jihozápad (k tomu podrobněji viz níže část (v) tohoto článku rozsudku).

115. Je tudíž zřejmé, že redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X nebyla ze strany odpůrce svévolná, ale vycházela z odůvodněného požadavku dotčené obce, který byl prověřen a akceptován jak v pořízené územní studii (Studii Jihozápad), tak i zpracovatelem a pořizovatelem OOP, resp. následně schválen zastupitelstvem odpůrce.

116. Na tomto místě soud připomíná, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu je zastáván názor, dle kterého *ze stavebního zákona ani z jiného právního předpisu ovšem neplyne závaznost zadání, což je logické vzhledem k tomu, že teprve v procesu přípravy zásad se ověří skutečná proveditelnost daných požadavků*, když *zastupitelstvo kraje, jakožto orgán schvalující a vydávající zásady územního rozvoje, může akceptovat dílčí odchýlení se od*

zadání. Dle judikatury i *ve vztahu k zásadám územního rozvoje je totiž využitelný právní závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 5/2010 ve vztahu k územnímu plánu, že „(p)roces pořizování změny územního plánu je dynamický, její obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel*“ (srov. bod [95] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 -512).

117. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že námitka navrhovatele o tom, že k redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X došlo bez zákonného podkladu a svévolně, byla rovněž uplatněna nedůvodně.

(v) K námitce nezpůsobilosti územní studie

118. Podstatou této námitky bylo tvrzení navrhovatele, že Studie Jihozápad byla nezpůsobilá být podkladem pro zdůvodnění redukce rozvojové zóny RZ03 provedené v rámci Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

119. Obecně platí, že územní studie je *územně plánovacím podkladem sloužícím* mj. *jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace* (tj. i zásad územního rozvoje), přičemž *ověřují možnosti a podmínky změn v území* (srov. § 25 stavebního zákona). Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí*. Podle odst. 2 téhož ustanovení, *pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu*; *v zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel*.

120. Soud ze Studie Jihozápad zjistil, že jejím pořizovatelem byl *Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje* a důvodem jejího pořízení byl požadavek *na zpracování územně plánovacího podkladu (tj. územní studie), která komplexně prověří, posoudí a navrhne možnosti řešení záměrů a problematiky koordinovaného rozvoje v prostoru Plzeň – jihozápad*. Cílem pořízení studie bylo *komplexní prověření podmínek pro rozvoj vymezeného území podle platných ZÚR PK a studie bude využita jako územně plánovací podklad pro aktualizaci ZÚR PK, pro pořizování územně plánovací dokumentace obcí a podklad pro rozhodování v řešeném území*. Obsahové zaměření studie zahrnovalo mj. (i) *prověření rozvojových zón vymezených ZÚR PK, ploch a koridorů nadmístního významu ve vztahu k územně plánovacím dokumentacím obcí včetně jejich vazeb (aktualizace, zhodnocení navrhovaných záměrů, etapizace, dopravní napojení, obslužnost)*, (ii) *návrh optimálního postupu využívání rozvojových ploch v řešeném území v čase* a (iii) *studie přebírá a respektuje ostatní vazby území dané ZÚR PK (krajina, ÚSES, koridory a přeložky drah apod.)*. Rozsah studie byl stanoven *v hranicích správních území obcí: Dobřany, Chotěšov, Líně, Nová Ves, Nýřany, Úherce, Zbůch, X*. V rámci *etapizace rozvojových oblastí studie vyhodnocuje předpoklady pro stanovení etapovitosti využití lokalit zejména z pohledu možnosti dopravního napojení, vazeb na záměry a požadavky obcí a ochranu krajiny*. V případě rozvojové oblasti R1 (průmyslová zóna Jihozápad) určuje jako I. fázi *funkční naplnění celé lokality R1/A* (zahájená výstavba, lokalita napojena na dopravní infrastrukturu) a jako II. fázi *realizaci lokality R1/B po naplnění předchozí*. Lokalita R1/A zahrnuje území obcí Nýřany a Uherce, lokalita R1/B zahrnuje území obcí Nýřany a X.

V případě obou lokalit se jedná *o rozvojovou plochu pro lokalizaci výrobních a obslužných zařízení regionálního významu*. U lokality R1/B se mj. uvádí: (i) etapizace: *možnost realizací až po naplnění rozvojové plochy R1/A*; (ii) požadavky obce X: *výraznou plošnou redukci lokality R1/B v návaznosti na schválené změny ÚP*; (iii) návrh: *zpřesnit hranice rozvojové lokality pro vzájemnou provázanost ÚP obcí a ZÚR* a *posun severní hranice lokality dle současně platné ÚPD obce X; v podstatě znamená redukci lokality o část umístěnou v k. ú. X*. V příloze č. 1 předmětné studie je obsaženo vyjádření obce X ze dne 25. 11. 2009 reagující na jednání konané dne 23. 11. 2009 na Krajském úřadu Plzeňského kraje v rámci pořizování této studie, dle kterého obec X mj. uplatnila připomínku, že *v již schválené změně č. 3 ÚPD obce X není průmyslová zóna v prostoru od X směr na jih k dálnici D5 původně vedená pod čísly objektů 41, 42, 43, 44 (je zrušena).*

121. Soud rovněž z provedeného dokazování zjistil, že Studie Jihozápad byla prověřena z hlediska její aktuálnosti ve smyslu § 30 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s čl. II odst. 1 zákona č. 225/2017 Sb., a to potvrzením Krajského úřadu Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje ze dne 20. 12. 2018 (dále jen „*Prověření aktuálnosti Studie Jihozápad*“). Příslušný krajský úřad shledal, že řešení je i nadále aktuální a využitelné podle § 25 stavebního zákona zejména jako podklad pro pořizování územně plánovacích dokumentací a jejich změn. Prověření aktuálnosti Studie Jihozápad obsahuje odůvodnění, které je srozumitelné a přezkoumatelné. V rámci odůvodnění se mj. uvádí, že *dosud nepřevzaté a neprověřené části řešení (např. varianty dopravních koridorů, návrh etapizace výstavby v rozvojových zónách) bude možné i nadále využít jako podklad při pořizování další aktualizace zásad územního rozvoje a územně plánovací dokumentace dotčených obcí*.

122. Soud má předně za to, že navrhovatelem tvrzené nedostatky Studie Jihozápad (i pokud by jim soud přisvědčil, čemuž tak není, jak bude uvedeno dále) by nemohly být důvodem pro zrušení navrhovatelem napadené Aktualizace č. 3 ZÚR PK, a to ani v části redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, k níž tento okruh námitek směřuje. Předmětná územní studie totiž byla pouze jedním z podkladů pro Aktualizaci č. 3 ZÚR PK. Jak vyplývá z odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK (viz odůvodnění k bodu 5.7.3 ZÚR PK), k předmětné redukci zóny RZ03 došlo na základě výsledků Studie Jihozápad a s přihlédnutím k požadavkům obcí Nýřany a X. Věcné řešení navržené předmětnou územní studií bylo posouzeno zpracovatelem návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, přičemž *nebyly zjištěny takové skutečnosti, které by a priori vylučovaly možnost zohlednění a převzetí tohoto řešení; naopak bylo potvrzeno, že předmětná redukce je logická a má své opodstatnění.* Poté navazuje následující odůvodnění: „*Redukovaná část RZ03 jednak nemá bezprostřední vazbu na dálnici D5 prostřednictvím MÚK Nýřany a její využití by představovalo nepřiměřené a neúměrné rozšiřování zástavby do volné krajiny (obdobně jako se tomu stalo např. v případě CTPark Bor), jednak v původní podobě zcela bezprostředně přiléhala k zastavěnému území a obytné zástavbě obce X, čímž byly vytvářeny předpoklady pro snížení kvality prostředí a pohody bydlení v obytné zástavbě. Soudobé evropské trendy udržitelného rozvoje se právě těmto potenciálním střetům koncentrované výrobní činnosti a bydlení, resp. negativním vlivům z těchto střetů plynoucím, snaží předcházet, a to důsledným řešením uspořádání území. Daný trend je mj. součástí republikové priority (24a) stanovené v PÚR ČR, dle které je nezbytné vytvářet podmínky pro minimalizaci negativních vlivů koncentrované výrobní činnosti na bydlení. Redukci RZ03 tak lze chápat jako vhodnou prevenci před vznikem takových jevů a negativních vlivů. Vypouštěná část rozvojové zóny RZ03 nebyla od jejího vymezení v ZÚR PK dosud využita. Redukcí RZ03 zároveň nedochází k neúměrnému*

snížení plošného rozsahu rozvojových zón vymezených v ZÚR PK. Redukce RZ03 v rozsahu cca 120 ha představuje 9 % z původního rozsahu všech rozvojových zón 1 336 ha vymezených v ZÚR PK. Přes předmětnou redukci i zohlednění skutečnosti, že vybrané rozvojové zóny jsou již v současné částečně využity (zpravidla pro logistiku a skladování) ZÚR PK nadále vytváří dostatečné předpoklady a možnosti pro rozvoj výroby, skladování, obchodu a služeb ve vazbě na dálnici D5. Zároveň je potřeba podotknout, že redukcí RZ03 nedochází ke zrušení plochy určené k zastavění. Rozvojové zóny vymezené v ZÚR PK nepředstavují zastavitelné plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, nýbrž plochy nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Rozvojové zóny v pojetí ZÚR PK tak mají strategický (koncepční) význam a slouží pro usměrnění rozvoje konkrétního typu nějaké aktivity na území kraje, v tomto případě výroby, skladování, obchodu a služeb. Je pak na územně plánovacích dokumentacích dotčených obcí, aby si v rámci svých územně plánovacích dokumentacích v souvislostech a podrobnostech svých území vymezily pro daný účel zastavitelné plochy, umožňující realizaci daných staveb tak, jak jim ukládá § 43 odst. 3 stavebního zákona. Pro provedenou redukci RZ03 nebylo rozhodující, zda některá z dotčených obcí (Nýřany, X) má či nemá ve své územně plánovací dokumentaci již vymezeny zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Toto by ostatně bylo i v rozporu se stanovenými principy hierarchie územně plánovacích dokumentací – ZÚR nemohou přebírat řešení navržené v územních či regulačních plánech. Zároveň je potřeba uvést, že pokud již některá z dotčených obcí má v rámci této rušené části RZ03 ve své územně plánovací dokumentaci již vymezeny zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb, nejedná se do budoucna o a priori nesoulad se ZÚR PK. Každá obec má právo na samosprávu a je oprávněna regulovat své území, stanovovat podmínky pro jeho využití a vymezovat zastavitelné plochy. Zároveň pokud bude mít některá z obcí do budoucna zájem na vymezení zastavitelných ploch výroby, skladování, obchodu a služeb na svém území v tomto prostoru (vč. konkrétního návrhu zmírňujících opatření) je toto plně v její kompetenci a je možno to řešit v úrovni územního plánu jako záležitost lokálního či i nadmístního významu, aniž by k tomuto musely být v ZÚR PK vytvářeny podmínky vymezením rozvojové zóny RZ03.“.

123. Z právě uvedeného je zřejmé, že Studie Jihozápad sice byla podkladem pro Aktualizaci č. 3 ZÚR PK, když navrhla řešení v podobě redukce rozvojové zóny RZ03, ovšem nebyla podkladem jediným, přičemž touto územní studií navržené řešení bylo v rámci pořizování předmětné aktualizace posouzeno a shledáno jako logické a opodstatněné. Navržené řešení proto bylo převzato do návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, který zastupitelstvo odpůrce schválilo, tedy s navrženým řešením souhlasilo. V rámci soudního přezkumu napadeného OOP je podstatné to, že předmětná redukce rozvojové zóny RZ03 byla v průběhu pořizování Aktualizace č. 3 ZÚR PK posouzena a odůvodněna a dále že ji zastupitelstvo odpůrce schválilo, nikoli to, zda Studie Jihozápad, která předmětné věcné řešení navrhla, vykazovala případné vady. Již z tohoto důvodu námitka nezpůsobilosti Studie Jihozápad nemohla vést k navrhovatelem požadovanému zrušení napadeného OOP.

124. Navíc žádnou z námitek, které navrhovatel uplatnil vůči Studii Jihozápad, resp. proti Prověření aktuálnosti Studie Jihozápad, soud neshledal důvodnou. Jelikož soud shledal většinu těchto námitek vágních, spekulativním a místy i opakujících, vyjadřuje se k nim pouze souhrnně a ve stručnosti.

125. Soud předně neshledal žádné pochybení v rámci Prověření aktuálnosti Studie Jihozápad. Jak již bylo uvedeno výše, závěr o aktuálnosti předmětné studie byl srozumitelně a přezkoumatelně odůvodněn, přičemž v rámci odůvodnění bylo i výslovně konstatováno,

že dosud nepřevzaté a neprověřené části řešení (včetně návrhu týkajícího se rozvojových zón) bude možné i nadále využít jako podklad pro další aktualizace zásad územního rozvoje. Je přitom logické, že v rámci prověření aktuálnosti nebyla přepisována jednotlivá dosud nerealizovaná řešení navržená v prověřované územní studii. Zpochybnění schopnosti Mgr. S., jako rozhodující osoby provést věcné posouzení aktuálnosti prověřované studie, bylo v očích soudu ryze účelové, a navíc zcela bezpředmětné, neboť tím, kdo předmětné prověření podepisoval (tudíž je musel schválit) byl Ing. Arch. M., nikoli Mgr. S..

126. Soud nepřisvědčil námitkám navrhovatele o neaktuálnosti údajů týkajících se návrhu na redukci rozvojové zóny Jihozápad (dle pozdějšího označení RZ03), které byly obsaženy ve Studii Jihozápad, neboť nic takového nebylo v řízení prokázáno, resp. ani nevyšlo ze správního spisu najevo. Na tomto místě soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 – 157, bod [81], v němž kasační soud souhlasil s názorem Městského soudu v Praze na posouzení otázky aktuálnosti podkladů využitých v rámci pořizování aktualizace zásad územního rozvoje, přičemž zdůraznil, že *nelze přijmout přepjatě formalistický výklad, že by v rámci procesu pořízení AZÚR* [tj. přezkoumávané aktualizace zásad územního rozvoje – pozn. soudu] *nesměly být použity podklady již dříve vypracované, pokud údaje v nich obsažené zůstaly nadále v platnosti, resp. jsou v daném čase a místě (stále) reálně myslitelné, a tedy nebyly zásadním způsobem zpochybněny či dokonce vyvráceny.* Dle názoru Nejvyššího správního soudu *„podstatnou je zde skutečnost, že „staré podklady", případně jisté konkrétní údaje v nich uvedené, nebyly překonány a zůstaly tak nadále nosnými"*.

127. Nedůvodné byly i námitky o tom, že navrženou redukcí rozvojové zóny na území obce X by mělo dojít k faktickému popření vymezené rozvojové oblasti Plzeň (OB5). Pokud dojde k úpravě vymezení určité zóny v rámci rozvojové oblasti Plzeň (OB5), byť i jejímu zmenšení, pak to bez dalšího neznamená faktické popření dané rozvojové zóny (ledaže by došlo k takovému zmenšení, které by *de facto* představovalo zrušení dané zóny, což ovšem zjevně není posuzovaný případ, když rozvojová zóna RZ03 nadále existuje na území jiných dotčených obcí). Navíc navrhovatel zaměňuje pojmy rozvojová oblast a rozvojová zóna, když redukcí jedné dílčí části rozvojové zóny, jakožto jedné z mnoha součástí rozvojové oblasti, ani z povahy věci nemůže dojít k jejímu faktickému popření celé rozvojové oblasti (v podrobnostech viz níže část (vi) tohoto článku rozsudku). Nepřípadnou pak byla i námitka o narušení hierarchie územně plánovací dokumentace (která se v předmětném návrhu objevuje jak v souvislosti se Studií Jihozápad, tak i samotnou Aktualizací č. 3 ZÚR PK), neboť Studie Jihozápad, jakož i následně Aktualizace č. 3 ZÚR PK zohlednily odůvodněný požadavek obce X na redukci předmětné rozvojové zóny na jejím území, nikoli že by nadřadily tehdejší znění územního plánu obce X tehdejšímu znění ZÚR PK (soud na tomto místě poznamenává, že územní plán obce X a jeho jednotlivé změny nebyly předmětem soudního přezkumu v rámci předmětného soudního řízení, ve kterém byla napadena Aktualizace č. 3 ZÚR PK, tj. jiné opatření obecné povahy).

128. V návaznosti na výše uvedené soud konstatuje, že Studie Jihozápad splňuje zákonné požadavky kladené na územní studii, tudíž nic nebránilo tomu, aby tato územní studie sloužila jako podklad pro pořízení Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

129. S ohledem na výše zmíněné odůvodnění k bodu 5.7.3 ZÚR PK (které se týkalo úprav rozvojové zóny Jihozápad, později označené jako RZ03) soud nemohl souhlasit

s tvrzením navrhovatele (které je rovněž obsaženo v rámci tohoto okruhu námitek), že by odůvodnění redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X bylo nedostatečné, resp. že by spočívalo v pouhém odkazu na Studii Jihozápad. Tak tomu zjevně nebylo. Soud hodnotí odůvodnění redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X jako srozumitelné, vnitřně bezrozporné a logické, tedy přezkoumatelné. Navíc odůvodnění redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X bylo fakticky doplněno i v rámci vypořádání námitek a připomínek uplatněných v návaznosti na veřejné projednání návrhu předmětné aktualizace, které bylo obsaženo v přílohách č. 2 a 3 odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, neboť některé připomínky byly v mnohém obsahově obdobné námitkám, které navrhovatel uplatnil v předmětném návrhu (podrobněji viz níže část (ix) tohoto článku rozsudku). Nelze souhlasit ani s tvrzením navrhovatele, že by odpůrce ignoroval jeho dílčí námitku ohledně zastaralosti předmětné územní studie, neboť v odůvodnění k připomínce označené jako „*nezpůsobilost územní studie*“ se výslovně uvádí, že „*tato územní studie je aktuální, jelikož dne 20. 12. 2018 došlo k ověření aktuálnosti v souladu s požadavky stavebního zákona*“ (viz příloha č. 3 k odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK).

(vi) K námitce rozporu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s Politikou územního rozvoje ČR

130. Navrhovatel nezpochybnil, že součástí Aktualizace č. 3 ZÚR PK bylo posouzení souladu tohoto napadeného OOP s PÚR ČR, jak předepisuje § 40 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 40 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Podstatou navrhovatelem namítaného rozporu s PÚR ČR byl jeho nesouhlas s takovým posouzením, které konstatovalo soulad Aktualizace č. 3 ZÚR PK s PÚR ČR. Konkrétně navrhovatel namítal zejména rozpor s republikovou prioritou č. 14a stanovující primární ochranu kvalitní zemědělské půdy, dále prioritou předcházení prostorově sociální segregaci a rovněž rozpor s prioritou č. 18 (Polycentrický rozvoj), přičemž namítané nedostatky navrhovatel dovozoval z redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X. Pouze v obecné rovině navrhovatel rovněž zmínil domnělý rozpor s prioritou č. 31 (výroba energie z obnovitelných zdrojů) a prioritou primárního využívání brownfieldů. Navrhovatel v dané souvislosti též namítal nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného OOP.

131. Soud se předně zabýval otázkou přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného OOP v navrhovatelem zpochybněné části. Z odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK soud zjistil, že v části A.1. (*Vyhodnocení souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem*) je mj. obsaženo posouzení republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Ve vztahu k prioritě dle čl. 14a PÚR ČR (která zní: „*Při plánování rozvoje venkovských území a oblastí ve vazbě na rozvoj primárního sektoru zohlednit ochranu kvalitních lesních porostů, vodních ploch a kvalitní zemědělské, především orné půdy a ekologických funkcí krajiny*.“) se uvádí následující: „*Explicitní požadavek na minimalizaci záborů půd I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) je stanoven v platných ZÚR PK. Ochrana pozemků určených k plnění funkce lesa (dále též „PUPFL“) primárně vychází ze samotného způsobu vymezení jednotlivých ploch a koridorů, kdy snahou je vždy minimalizovat, příp. zcela eliminovat zásahy s těmito pozemky. Pro plochy a koridory, které jsou předmětem řešení A3 ZÚRPK, byl proveden kvalifikovaný odhad záborů ZPF a PUPFL, který je uveden v kapitole H) tohoto odůvodnění. Požadavky vyplývající z republikové priority týkající se ochrany ekologických funkcí krajiny jsou implementovány a akcentovány v platných ZÚR PK zejména vymezením nadregionálního a regionálního systému ekologické stability (dále též „ÚSES“).*“ V části H.1. (*Kvalifikovaný odhad záborů zemědělského půdního fondu*) je nejprve v bodě H.1.1. popsána metodika kvalifikovaného odhadu záborů zemědělského půdního fondu (dále též jen „*ZPF*“),

přičemž se zde mj. uvádí: „*Kvalifikovaný odhad záborů ZPF není zpracován k tzv. rozvojovým zónám, které jsou předmětem řešení A3 ZÚR PK (jedná se de facto pouze o redukci RZ03). Rozvojové zóny vymezené v ZÚR PK nepředstavují zastavitelné plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, nýbrž plochy nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. V kontextu daného pojetí se jedná de facto o obdobu rozvojových oblastí a os či specifických oblastí, u kterých se kvalifikovaný odhad záborů ZPF rovněž neprovádí.*“ V navazujícím bodě H.1.2. je pak obsažena tabulka kvalifikovaného odhadu záborů ZPF a v bodě H.1.3. je obsaženo odůvodnění záborů ZPF na půdách I. a II. třídy ochrany. Dále ve vztahu k prioritě dle čl. 15 PÚR ČR (která zní: „*Předcházet při změnách nebo vytváření urbánního prostředí prostorově sociální segregaci s negativními vlivy na sociální soudržnost obyvatel*.“) se uvádí, že „*A3 ZÚR PK nevytváří územní podmínky, které by mohly vést ke vzniku lokalit s negativní segregací*“. K prioritě dle čl. 18 PÚR ČR se zejména uvádí, že *v rámci předmětné aktualizace ZÚR PK dochází ke stanovení kategorizace center osídlení, která podporuje polycentrický rozvoj sídelní struktury. Pro jednotlivé kategorie center osídlení jsou stanoveny zásady pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území a úkoly pro územní plánování, které jsou mj. orientovány právě na posílení polycentrického rozvoje, zlepšení dopravní obslužnosti spádového území a dostupnosti center osídlení. Předmětná aktualizace ZÚR PK vytváří územní podmínky pro zlepšení provázanosti mezi městským a venkovským prostorem*. Využívání brownfieldů je upraveno v prioritě č. 19 PÚR ČR, ke které se uvádí, že *požadavky vyplývající z této priority jsou implementovány a akcentovány v platných ZÚR PK v rámci stanovení priorit územního plánování kraje, zejména prostřednictvím požadavků na prostorové uspořádání a rozvoj sídelní struktury, v nichž je explicitně stanoven požadavek na přednostní využívání brownfileds před vymezováním nových zastavitelných ploch*. K prioritě dle čl. 31 PÚR ČR se uvádí, že tato *republiková priorita se nevztahuje k předmětu řešení Aktualizace č. 3 ZÚR PK, neboť požadavek na řešení problematiky rozvoje decentralizované, efektivní a bezpečné výroby energie z obnovitelných zdrojů nebyl součástí schválené Zprávy 2018, která sloužila jako podklad pro zpracování předmětné aktualizace ZÚR PK*. Konečně soud poukazuje na odůvodnění k prioritě dle čl. 24a (která obsahuje mj. požadavek: „*Vhodným uspořádáním ploch v území obcí vytvářet podmínky pro minimalizaci negativních vlivů koncentrované výrobní činnosti na bydlení.*“), dle kterého: „*A3 ZÚR PK naplňuje prioritu mj. redukcí rozvojové zóny RZ03. Redukovaná část RZ03 v původní podobě zcela bezprostředně přiléhala k zastavěnému území a obytné zástavbě obce X, čímž byly vytvářeny předpoklady pro snížení kvality prostředí a pohody bydlení v obytné zástavbě. Soudobé evropské trendy udržitelného rozvoje se však právě těmto potenciálním střetům koncentrované výrobní činnosti a bydlení, resp. negativním vlivům z těchto střetů plynoucím, snaží předcházet, a to důsledným řešením uspořádání území. Redukci RZ03 tak lze chápat jako vhodnou prevenci před vznikem takových jevů a negativních vlivů.*“.

132. Soud uvedené odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK z hlediska souladu předmětné redukce zóny RZ03 v k. ú. X s navrhovatelem namítanými prioritami plynoucími z PÚR ČR shledal přezkoumatelným a bezrozporným. Je třeba vzít v potaz to, že vyhodnocení souladu s PÚR ČR bylo provedeno komplexně z hlediska všech relevantních priorit, a proto nelze klást přehnané požadavky na odůvodnění několika navrhovatelem vybraných dílčích priorit. Navíc navrhovatel zcela odhlédl od toho, že soulad návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s PÚR ČR byl rovněž konstatován ve stanovisku MMR ze dne 21. 12. 2022 vydaném dle § 37 odst. 8 stavebního zákona, jak vyplývá z bodu A.4.1. předmětného odůvodnění (*Stanoviska a vyjádření uplatněná v rámci společného jednání*).

133. Soud poté přistoupil k posouzení namítaného rozporu s PÚR ČR. Soud v dané souvislosti nejprve předesílá, že podle stavebního zákona je politika územního rozvoje, kterou vydává MMR pro celé území České republiky, koncepčním a strategickým nástrojem územního plánování (srov. § 31 a násl. stavebního zákona a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512, bod [63]). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu pak obecně platí, že: „*Předmětem Politiky územního rozvoje není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace. Politika má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, a to vše v potřebné míře obecnosti. Jde tedy o koncepční nástroj, který určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií.*“ (srov. rozsudek ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 – 157, bod [104], resp. tam odkazované usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59).

134. Z předmětného návrhu vyplývá, že navrhovatel namítaný rozpor s PÚR ČR vztahuje primárně k redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, která je součástí Rozvojové oblasti OB5 vymezené v PÚR ČR. Navíc soud již výše odůvodnil, proč má za to, že navrhovatel může být v předmětném soudním řízení aktivně věcně legitimován pouze ve vztahu k té části Aktualizace č. 3 ZÚR PK, která upravuje redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X.

135. Podle § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *politika územního rozvoje vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy*.

136. Soud z PÚR ČR zjistil, že rozvojové oblasti jsou upraveny v části 3 (*Rozvojové oblasti a rozvojové osy*). Mezi východisky (bod 3.1) se mj. uvádí, že *v rozvojových oblastech a rozvojových osách je nutno vytvářet, udržovat a koordinovat územní připravenost na zvýšené požadavky změn v území a při respektování republikových priorit územního plánování umožňovat odpovídající využívání území a zachování jeho hodnot* a dále že *rozvojové oblasti zahrnují obce, ovlivněné rozvojovou dynamikou hlavního centra kraje při případném spolupůsobení vedlejších center*. V koncepci (bod 3.2) jsou pak uvedeny úkoly pro územní plánování, mezi které patří mj. následující: „*c) Kraje v zásadách územního rozvoje dle potřeby upřesní vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os v rozlišení podle území jednotlivých obcí, popřípadě jednotlivých katastrálních území, při respektování důvodů vymezení dotyčných rozvojových oblastí a rozvojových os. V případě rozvojových os a oblastí je možné tyto osy nebo oblasti vymezit i pouze v části katastrálního území.*; *d) V zásadách územního rozvoje nebo při jejich aktualizacích, podle konkrétních podmínek a možností území, zohlednit Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+ a vymezení center osídlení vyššího řádu a sídelní struktury podle územně analytických podkladů.; e) V zásadách územního rozvoje nebo při jejich aktualizacích postupovat mimo jiné v souladu s Programy zlepšování kvality ovzduší, pokud to zmocnění pro obsah zásad územního rozvoje uvedené v právních předpisech umožňuje.*“. Poté následuje výčet jednotlivých rozvojových oblastí, včetně „*OB5 Rozvojová oblast Plzeň*“, která je vymezena jako *území obcí z ORP Nýřany (bez obcí v severozápadní části), Plzeň, Přeštice (jen obce v severní a střední části), Rokycany (jen obce v západní části), Stod (bez obcí v jihozápadní a severozápadní části)*. Jako důvody vymezení se uvádí: „*Území ovlivněné rozvojovou dynamikou krajského města Plzně. Jedná se o silnou*

koncentraci obyvatelstva a ekonomických činností, z nichž značná část má mezinárodní význam; rozvoj podporuje poloha na dálnici D5 a na III. TŽK [*Tranzitní železniční koridor* – pozn. soudu]“. Soud na okraj poznamenává, že provedl k důkazu všechna znění PÚR ČR, která navrhovatel navrhl, přičemž zjistil, že pokud jde o obecné vymezení rozvojových oblastí, resp. o konkrétní vymezení předmětné rozvojové oblasti OB5, tak jednotlivá znění neobsahují zásadní odlišnosti.

137. Na základě výše uvedeného má soud za zřejmé, že PÚR ČR, coby koncepční a strategický nástroj územního plánování, upravuje rozvojové oblasti (včetně Rozvojové oblasti OB5, do které spadá i předmětná lokalita rozvojové zóny Jihozápad, resp. RZ03), nikoli však rozvojové zóny. Rozvojové zóny jsou vymezeny až na úrovni územně plánovací dokumentace, konkrétně v ZÚR PK, a to jako část rozvojových ploch nadmístního významu určená pro výrobu, skladování, obchod a služby (viz již výše popsané body 2.2.6, 3.3.1 a 5.7 napadeného OOP). Rozvojovou oblast proto nelze ztotožňovat s rozvojovou zónou, jak to na mnoha místech své argumentace činí navrhovatel, neboť rozvojová oblast dle PÚR ČR má výrazně širší vymezení, které se neomezuje pouze na komerční využití, jak je tomu u rozvojové zóny vymezené dle ZÚR PK (uvedené plyne např. z čl. 3.1 ZÚR PK). Již z logiky věci vyplývá, že pokud v posuzovaném případě v rámci Aktualizace č. 3 ZÚR PK došlo pouze k redukci dosavadního vymezení jedné z dosavadních rozvojových zón o jedno z dotčených k. ú (nedošlo tedy k praktickému vyprázdnění celé dotčené rozvojové zóny, což ostatně ani nebylo navrhovatelem tvrzeno), tak daná rozvojová zóna zůstala zachována, a tím spíše pak musela být zachována i Rozvojová oblast OB5. Navrhovatelem tvrzený rozpor s PÚR ČR proto podle názoru soudu nemohl nastat. Jak již bylo uvedeno výše, předmětem PÚR ČR není regulace určitého přesně vymezeného území a jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci. Navíc z obsahu PÚR ČR vyplývá i to, že tato dokonce připouští rozvojové oblasti vymezit i pouze v části katastrálního území, tím spíše tedy musí být přípustné část rozvojové oblasti (vymezenou v ZÚR PK jako rozvojová zóna) redukovat o jedno z několika dotčených území jedné z obcí.

138. Námitku, že redukovaná část zóny RZ03 se nenachází v zóně I. a II. třídy půdy, tudíž mělo nejprve dojít k redukci těch rozvojových zón s vyšším stupněm kvality půdy, soud hodnotí jako nepřípadnou. Navrhovatel ve svém návrhu zjevně nehájil zájem na ochraně ZPF, ale zájmy svých členů, kteří z pozice vlastníků pozemků v dané lokalitě měli soukromé (podnikatelské, resp. komerční) zájmy na zachování rozvojové zóny RZ03 v původní podobě. Otázka v rámci pořízení Aktualizace č. 3 ZÚR PK nestála tak, kterou část rozvojových zón redukovat, aby došlo ke zmenšení záboru půdy I. třídy, ale zda lze vyhovět požadavku obce X na redukci rozvojové zóny v lokalitě přiléhající k obytné zástavbě obce, přičemž tento požadavek nebyl v rozporu se zájmem na ochranu ZPF, jak vyplývá z hodnocení obsaženého v odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

139. Pokud se jedná o námitku, že pravděpodobně dojde k poklesu kvality životní úrovně obyvatel v lokalitě rozvojové zóny RZ03 oproti rozvojovým zónám, ve kterých k redukci nedojde (čímž navrhovatel odůvodňuje rozpor s prioritou předcházení sociální segregaci), pak je evidentní, že jde o ryzí spekulaci navrhovatele, která nemá oporu v žádných konkrétních a podložených argumentech. Ostatně navrhovatel obyvatele obce X v předmětném soudním řízení ani nereprezentoval.

140. Spekulativní a velmi vágní jsou pak i námitky o rozporu s prioritami č. 18 (Polycentrický rozvoj), č. 19 (primární využívání brownfieldů) a č. 31 (výroba energie z obnovitelných

zdrojů), přičemž soudu nezbývá, než odkázat na již výše uvedenou skutečnost, že soulad návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s PÚR ČR (tzn. i soulad se všemi navrhovatelem označenými prioritami) byl konstatován ve stanovisku MMR ze dne 21. 12. 2022 vydaném dle § 37 odst. 8 stavebního zákona, přičemž navrhovatel v předmětném návrhu neuvedl konkrétní důvody či polemiku, pro které by uvedené stanovisko tohoto odborného orgánu nemělo obstát. Konečně soud u těchto námitek ani nespatřuje dotčení právní sféry navrhovatele, který v předmětném řízení, pokud jde o redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. X, reprezentuje dva své členy vlastnící pozemky v k. ú. X, nikoli občany obce X, či dokonce jiné občany Plzeňského kraje.

141. Z uvedených důvodů soud neshledal, že by Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla v rozporu s PÚR ČR, tudíž i tento okruh námitek hodnotil jako nedůvodný.

(vii) K námitce o jiných nedostatcích

142. Navrhovatel námitku označenou jako „jiné nedostatky“ založil na svém nesouhlasu s Vyhodnocením vlivů Aktualizace č. 3 ZÚR PK na udržitelný rozvoj území (dále jen „*VVURÚ*“).

143. Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona mj. platí, že *současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území; ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.*

144. Podle § 42 odst. 4 stavebního zákona mj. platí, že *při aktualizaci zásad územního rozvoje na základě schválené zprávy o jejich uplatňování se v měněných částech postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 s výjimkou vyhodnocení vlivů aktualizace zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území, které se zpracovává jen pokud Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle odstavce 1 uvedlo, že má být tato aktualizace posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí.*

145. Z dokumentu *Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje na udržitelný rozvoj území*, který byl součástí dokumentace k Aktualizaci č. 3 ZÚR PK provedené soudem k důkazu, soud zjistil, že MŽP uplatnilo požadavek ve smyslu § 42 odst. 4 stavebního zákona na vypracování VVURÚ. V části A) je obsaženo *Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje nebo územního plánu na životní prostředí zpracované podle přílohy stavebního zákona, pokud příslušný úřad uplatnil požadavek na toto vyhodnocení*, v části B) je obsaženo *Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje nebo územního plánu na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pokud orgán ochrany přírody významný vliv na tato území nevyloučil*, v části C) je obsaženo *Vyhodnocení vlivů na skutečnosti zjištěné v územně analytických podkladech*, v části D) je obsaženo *Případné vyhodnocení vlivů na jiné skutečnosti ovlivněné navrženým řešením, avšak nepodchycené v územně analytických podkladech, například skutečnosti zjištěné v doplňujících průzkumech a rozborech*, v části E) je obsaženo *Vyhodnocení přínosu zásad územního rozvoje nebo územního plánu k naplnění priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území obsažených v politice územního rozvoje nebo v zásadách územního rozvoje*. A konečně v části F) je obsaženo *shrnutí Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*, které zní: „*Navržené záměry v A3 ZÚR PK přispívají k vytvoření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj, zejména vymezením a stabilizací koridorů dopravní a technické infrastruktury a pozitivně tak působí na zvýšení hospodářského potenciálu řešeného území. Zároveň nebyly identifikovány vliv na*

složky životního prostředí, které by a priori vylučovaly realizaci některého ze záměrů, potažmo celé A3 ZÚR PK jako koncepce. A3 ZÚR PK jako celek přispívá k udržitelnému rozvoji území kraje i k naplňování republikových priorit územního plánování vedoucích k udržitelnému rozvoji. A3 ZÚR PK nepřináší principiální změnu ZÚR PK.".

146. Soud neshledal, že by VVURÚ vykazovalo nějaké zásadní nedostatky. Jedná se o strukturované odborné posouzení, které má vyžadované obsahové náležitosti a které bylo zpracováno odbornými osobami v příslušnou autorizací (což nebylo navrhovatelem sporováno).

147. Námitky navrhovatele jsou vyjádřením jeho nesouhlasu s odborným posouzením obsaženým ve VVURÚ. V zásadě jde o obecnou polemiku o tom, co navrhovatel považuje za vhodnější řešení, pokud jde o předmětnou část rozvojové zóny RZ03. Ovšem navrhovatel žádným způsobem neprokázal, že by VVURÚ vykazovalo zásadní odborné nedostatky, resp. že by jím označované „vhodnější řešení" skutečně mělo své opodstatnění. Přitom Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021 – 88 vyslovil názor, že „*pokud navrhovatelé rozporovali závěry některých odborných podkladů (zejména VVURÚ), byli logicky povinni tato svá tvrzení prokázat*" (srov. bod [42] cit. rozsudku).

148. Soud proto neshledal ani tento okruh námitek důvodným.

(viii) K námitce zásahu do legitimního očekávání navrhovatele

149. Podstatou této námitky bylo tvrzení navrhovatele, že změnou funkčního zařazení pozemků ve vlastnictví Ing. J., jakož i dalších členů spolku, tj. vyjmutím z rozvojové zóny RZ03, kam byly uvedené pozemky po více než 14 let zařazeny, došlo k zásahu do jejich legitimního očekávání a k nezákonnému zásahu do jejich vlastnických práv v důsledku znemožnění zastavět dotčené pozemky.

150. Předně je třeba připomenout, že z provedeného dokazování vyšlo najevo, že navrhovatel, jako spolek, měl pouze tři členy, z nichž pouze u Ing. J. bylo navrhovatelem konkrétně tvrzeno a prokázáno vlastnictví k pozemkům v k. ú. X. Z výpisu z LV Xd pro k. ú. X soud zjistil, že Ing. J. se stal spoluvlastníkem tam uvedených pozemků na základě darovací smlouvy z roku 2012, kupní smlouvy z roku 2019 a směnné smlouvy z roku 2022. Dále pak z výpisu z LV Xb pro k. ú. X soud zjistil, že Ing. J. se stal vlastníkem tam uvedeného pozemku na základě kupní smlouvy z konce roku 2020. Ohledně Mgr. Ing. Č. navrhovatel nic konkrétního netvrdil ani neprokazoval, nicméně sama Mgr. Ing. Č. v rámci přihlášení se do řízení jako OZNŘ tvrdila (a účastníci řízení toto tvrzení nesporovali), že je podílovým spoluvlastníkem pozemků na LV č. Xc v k. ú. X (okamžik nabytí spoluvlastnického podílu OZNŘ č. 2 netvrdila, nicméně do soudního spisu založila výpis z LV č. Xc, podle kterého nabyla spoluvlastnictví k předmětným pozemkům až v červenci 2023, přičemž navrhovateli by měla být tato skutečnost známa, když se jedná o jednoho ze tří členů tohoto spolku a současně když zástupce navrhovatele nahlédl do soudního spisu dne 14. 3. 2024).

151. Jak již bylo uvedeno výše, návrh redukce rozvojové zóny Jihozápad v části k. ú. X se objevuje již ve Studii Jihozápad z prosince 2009, a to na základě připomínky obce X vznesené v průběhu pořizování této územní studie, která se odkázala na schválenou změnu č. 3 územního plánu této obce, podle které *byla zrušena průmyslová zóna v prostoru od X směr na jih k dálnici D5*. Rovněž již bylo uvedeno, že aktuálnost této územní studie byla prověřena v roce 2018 s tím, že nepřevzaté a neprověřené části řešení, včetně

etapizace výstavby v rozvojových zónách, bude možné i nadále využít jako podklad při pořizování další aktualizace zásad územního rozvoje. Ze správního spisu vyplynulo, že redukce rozvojové zóny Jihozápad v části k. ú. X se poté objevuje již v návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, který byl oznámen a zveřejněn 5. 10. 2021, proti kterému navrhovatel uplatnil námitky ze dne 10. 11. 2021 (v návaznosti na společné jednání o návrhu konané dne 1. 11. 2021).

152. Z uvedeného vyplývá, že požadavek obce X, jakož i věcný návrh změny vymezení rozvojové zóny Jihozápad (později označené jako RZ03) zahrnující její redukci v k. ú. X, existovaly ještě před tím, než Ing. J. (coby první ze tří členů navrhovatele), u něhož navrhovatel dovozoval dotčení vlastnických práv, nabyl vlastnictví k pozemkům, které v řízení tvrdil a prokazoval. Shodné platí i pro Mgr. Ing. Č., coby druhou ze tří členů navrhovatele, u níž ale navrhovatel vlastnictví ke konkrétním pozemkům v k. ú. X ani netvrdil ani neprokazoval. Již tato časová posloupnost zásadním způsobem oslabuje tvrzení o zásahu do legitimního očekávání navrhovatele, resp. jeho členů, neboť minimálně již od roku 2009 bylo zřejmé, že obec X usiluje o redukci dotčené rozvojové zóny na jejím území a že daná územní studie, coby podklad pro územně plánovací dokumentaci (včetně zásad územního rozvoje), tento požadavek obce akceptovala.

153. Navíc soud nepřisvědčil navrhovateli ani v tom, že by redukcí předmětné rozvojové zóny v části k. ú. X provedenou v rámci Aktualizace č. 3 ZÚR PK došlo ke změně funkčního zařazení pozemků ve vlastnictví uvedených dvou členů navrhovatele, což má bránit zastavění daných pozemků.

154. Podle § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona se *plochou* rozumí *část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částí, která je vymezena v politice územního rozvoje, územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam*,

155. Podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona se *plochou nadmístního, popřípadě republikového významu* rozumí *plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu.*

156. Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona se *zastavitelnou plochou* rozumí *plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu*.

157. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*. Podle odst. 3 téhož ustanovení mj. platí, že *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.*

158. V části 15. ZÚR PK (ve znění Aktualizace č. 3) jsou definovány *rozvojové zóny nadmístního významu* tak, že *se jedná o konkrétní lokality, ve kterých mají být přednostně vymezovány zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb.* Tamtéž jsou definovány i *rozvojové oblasti a osy* tak, že *se jedná o území se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního, republikového a nadmístního významu; zásady územního rozvoje zpřesňují vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os stanovených v PÚR ČR a vymezují rozvojové oblasti a rozvojové osy nadmístního významu*.

159. Již výše soud uvedl, že v bodě 2.2.6 ZÚR PK je mj. obsažen požadavek *vymezovat plochy nadmístního významu pro výrobu, skladování, obchod a služby přednostně v rozvojových zónách*, mezi kterými je uvedena i zóna *Jihozápad,* a dále že v části 5.7 (*Rozvojové zóny nadmístního významu*) je uveden požadavek „*V územních plánech vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb v níže uvedených rozvojových zónách nadmístního významu*“, přičemž pod bodem 5.7.3 byla vymezena rozvojová zóna Jihozápad.

160. Na základě výše uvedeného se soud ztotožnil s názorem odpůrce, že ZÚR PK vymezením rozvojových zón vymezují *plochy nadmístního významu* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, v rámci kterých mají územní plány jednotlivých obcí přednostně vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb, nikoli že by ZÚR PK tímto přímo vymezovaly *zastavitelné plochy* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. To je až úkolem pro územní plány dotčených obcí. Ostatně vymezení zastavitelných ploch musí být provedeno konkrétním způsobem, aby bylo zjistitelné, které konkrétní pozemky jsou takto vymezeny. Ovšem ZÚR PK v bodě 5.7 u jednotlivých rozvojových zón pouze vyjmenovává k. ú. dotčených obcí, přičemž je nepochybné, že tím není míněno, že by mělo být celé k. ú. dotčených obcí vymezeno jako zastavitelná plocha pro výrobu, skladování, obchod a služby.

161. Nelze proto důvodně tvrdit, že by ZÚR PK konkrétně pro pozemky ve vlastnictví členů navrhovatele stanovily konkrétní funkční využití, resp. že by je vymezily jako zastavitelné. To mohl učinit až územní plán obce X. Pouze na základě ZÚR PK proto navrhovatel nemohl nabýt žádné legitimní očekávání, že na tvrzených pozemcích bude moci být realizována stavební činnost. Realizovat stavební činnost lze až na zastavitelných pozemcích, a to v posuzovaném případě mohlo nastat až územním plánem obce X, tudíž redukcí rozvojové zóny Jihozápad (nově označené RZ03) v k. ú. X nemohlo dojít k tvrzenému zásahu do legitimního očekávání členů navrhovatele.

162. Aktualizací č. 3 ZÚR PK pak nemohlo ani dojít k navrhovatelem tvrzenému zásahu do vlastnických práv členů navrhovatele, neboť vypuštěním k. ú. X z rozvojové zóny Jihozápad (nově RZ03) se nebrání obci X, aby v územním plánu vymezila zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb na vybraných pozemcích, přičemž navrhovatel či jeho členové mají možnost iniciovat takovou změnu územního plánu ve vztahu ke svým pozemkům.

163. Na tomto místě soud připomíná, že dle ustálené judikatury není úkolem správního soudu určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet regulaci území. Konkrétně lze v dané souvislosti citovat následující právní závěry Nejvyššího správního soudu: „*Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „soud brání jednotlivce (a tím*

zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42); dále pak: „*Je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, přičemž do postupů samosprávy lze zasahovat pouze omezeně; nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38: „Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území (...) je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020 – 45).

164. Z uvedených důvodů soud neshledal ani tento okruh námitek důvodným.

(ix) K námitce nevypořádání se s námitkami navrhovatele

165. V posledním okruhu námitek navrhovatel tvrdil, že se odpůrce nedostatečně a nepřezkoumatelně vypořádal s jeho námitkami uplatněnými proti návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

166. Soud poté, co se seznámil s obsahem odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, jehož součástí jsou přílohy č. 1 až 3 obsahující vypořádání námitek a připomínek, shledal jejich vypořádání plně dostačujícím. Není pak pravdou, že by se odpůrce řádně nevypořádal s jednotlivými, navrhovatelem explicitně uvedenými, sedmi námitkami, když i na tyto námitky bylo v přílohách odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK reagováno, jak podrobně popsal odpůrce ve svém vyjádření k přeměnnému návrhu, na které soud v plném rozsahu odkazuje.

167. Redukce rozvojové zóny Jihozápad (nově označené RZ03) v k. ú. X, ke které naprostá většina námitek navrhovatele směřovala (ať již přímo či nepřímo), byla rovněž velmi podrobně, srozumitelně a logicky konsekventně odůvodněna, jak je patrné z odůvodnění k bodu 5. 7. 3 na str. 210 až 213 odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

168. Soud proto ani poslední okruh námitek nehledal důvodným.

(x) Závěrečné shrnutí

169. V návaznosti na výše uvedené soud uzavírá, že ze všech shora popsaných důvodů neshledal žádnou z navrhovatelem uplatněných námitek důvodnou.

170. Závěrem soud doplňuje, že v rámci posouzení předmětného návrhu byl veden, v judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu zdůrazňovaným, prizmatem zdrženlivosti a respektu k právu na autonomní rozhodování samosprávy, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Soud přitom v případě přezkoumávané Aktualizace č. 3 ZÚR PK neshledal žádné zásadní porušení zákona, které by svou intenzitou zpochybnilo zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Soud rovněž neshledal, že by Aktualizací č. 3 ZÚR PK skutečně došlo k podstatnému a neproporcionálnímu zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele, resp. jím reprezentovaných osob.

VIII.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Rozhodnutí soudu

171. Vzhledem k tomu, že soud shledal předmětný návrh navrhovatele na zrušení napadeného OOP v plném rozsahu nedůvodným, návrh výrokem I. tohoto rozsudku zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

IX.
Náklady řízení

172. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů*. V projednávané věci soud návrh na zrušení napadeného OOP jako nedůvodný zamítl. Odpůrce tak měl v dané věci plný úspěch, nicméně žádné náklady řízení neuplatnil. Soud proto výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl o náhradě nákladů řízení mezi účastníky řízení tak, že žádnému účastníkovi řízení náhrada nákladů řízení nenáleží.

173. Osoby zúčastněné na řízení nemají ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost a soud taktéž neshledal žádný zvláštního zřetele hodný důvod, pro nějž by bylo namístě náhradu nákladů řízení přiznat. Proto výrokem III. tohoto rozsudku rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. března 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.