



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci navrhovatele: **ZO ČSOP Klenice**, sídlem Zalužanská 1276, Mladá Boleslav, zastoupeného JUDr. Jakubem Hlaváčkem, advokátem, sídlem Moskevská 640/55, Liberec, proti odpůrci: **Bakov nad Jizerou**, sídlem Mírové náměstí 208, Bakov nad Jizerou, zastoupenému JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem, sídlem Šafaříkova 201/17, Praha 2, **za účasti**: **HEDERA INVEST, a.s.**, sídlem Lotyšská 646/10, Praha 6, zastoupené JUDr. Ing. Pavlem Jíchou, advokátem, sídlem Korunní 810/104, Praha 10, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 3 územního plánu města Bakov nad Jizerou schválené usnesením zastupitelstva města Bakov nad Jizerou ze dne 15. 12. 2021, č. Z274/7-2021, o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2023, č. j. 59 A 9/2023-120,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost odpůrce **se zamítá**.
- II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá**.
- III. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši 5 250 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jakuba Hlaváčka, advokáta.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši 1 850 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jakuba Hlaváčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu a řízení u krajského soudu

[1] Odpůrce přijal usnesením zastupitelstva města Bakov nad Jizerou ze dne 15. 12. 2021, č. Z274/7-2021, změnu č. 3 územního plánu, jejímž předmětem bylo vymezení nových zastavitelných ploch Z.HO.16a a Z.HO.16b pro výrobu a skladování – lehký průmysl VL-N.

[2] Navrhovatel jakožto spolek, jehož předmětem činnosti je dle stanov obhajoba práva občanů na zdravé životní prostředí, podílení se na činnostech v ochraně přírody a životního prostředí a udržování a obnova struktury krajiny, se u Krajského soudu v Praze domáhal zrušení vydané změny územního plánu.

[3] Krajský soud se nejdříve podrobně zabýval splněním podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, především sporovanou aktivní legitimací navrhovatele k podání takového návrhu. Navrhovatel sice nemá sídlo přímo v Bakově nad Jizerou ani v řízení nevyšlo najevo, že by jeho členové vlastnili nemovitosti v oblasti regulované nebo jinak dotčené napadeným opatřením obecné povahy, z tvrzení navrhovatele a z jím předkládaných listin je nicméně patrný jeho dostatečně silný vztah k regulovanému území, kde v letech 2016 až 2022 zorganizoval řadu naučných akcí pro veřejnost a úklidových akcí, podílel se na vytvoření naučné stezky či naučných tabulí v okolí obce a v neposlední řadě byl činný také ve věci dobývacího prostoru v Bakově nad Jizerou a nedovoleného kácení v přírodní rezervaci Vrch Baba v blízkosti Bakova nad Jizerou. Obdobně tvrzení navrhovatele ohledně zásahu do jeho práv krajský soud považoval za dostatečná. Navrhovatel dotčení na svých právech a právech svých členů spatřoval v možnosti zásahu zastavění doposud nezastavěného území s ornou půdou do práva svých členů na příznivé životní prostředí, neboť by došlo ke změně krajinného rázu a zejména k redukci lokality s výskytem rostlin a živočichů včetně zvláště chráněných druhů.

[4] Krajský soud dospěl k závěru o aktivní procesní legitimaci navrhovatele, a proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu. Vzhledem k procesní pasivitě navrhovatele v procesu přijímání změny územního plánu se mohl zabývat pouze případným porušením kogentních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Poukázal na definici cílů a úkolů územního plánování, § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterého další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, a § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, dle kterého je součástí odůvodnění územního plánu vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, a dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. I přes jednoznačná ustanovení stavebního zákona napadené opatření obecné povahy k potřebě vymezení nové zastavitelné plochy zcela mlčí. Uvádí toliko, že nejsou vymezovány nové zastavitelné plochy pro bydlení. Ze soudního a správního spisu je sice vysledovatelný subjektivní důvod pro vymezení nové zastavitelné plochy, který lze z pohledu osoby zúčastněné na řízení spatřovat v tom, že si neoponechala dostatek místa k zastavění na svých pozemcích, nikoli však již objektivní důvod k zastavění dosud nezastavitelných ploch, který by byl ospravedlnitelný z hlediska cílů a úkolů územního plánování a zákonem chráněných veřejných zájmů v měřítku obce jako celku.

pokračování

[5] S ohledem na uvedené měl krajský soud za nebytné zrušit napadené opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů. Při tom zdůraznil, že zjištěné nedostatky jsou natolik závažné, že nelze upřednostnit případnou dobrou víru či právní jistotu osoby zúčastněné na řízení. Současně pro absenci odůvodnění, mající za následek zásah do důležitých veřejných zájmů, nebylo namístě aplikovat na věc zásadu zdrženlivosti, neboť k porušení zákona došlo nikoli v zanedbatelné míře.

II. Kasační stížnosti a řízení o nich

[6] Proti rozsudku krajského soudu podali odpůrce (stěžovatel) a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnosti.

II. A Kasační stížnost stěžovatele

[7] Stěžovatel v první řadě zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dle jeho názoru navrhovatel neuvedl dostatečná tvrzení, jak je změnou územního plánu dotčen na svých právech. Krajský soud považoval za dostačující jeho činnost v podobě organizace naučných akcí pro veřejnost zaměřených na zvířata (hady, motýly, netopýry aj.) a úklidových akcí, podílení se na vytvoření naučné stezky či naučných cedulí v okolí obce a v neposlední řadě činnost ohledně dobývacího prostoru a nedovoleného kácení v přírodní rezervaci Vrch Baba. Opomněl se však zabývat námitkou stěžovatele, který zmíněné aktivity z velké většiny pořádal a pouze k nim přizval členku navrhovatele. Co se týče tvrzeného zásahu do práv, navrhovatel netvrdil a neprokázal výskyt rostlin a živočichů včetně zvláště chráněných druhů na území dotčeném změnou územního plánu ani nespecifikoval a neprokázal tvrzený dopad na krajinný ráz. Existence zásahu do práv navrhovatele tedy nebyla před krajským soudem prokázána.

[8] Tvrzený zásah nadto není způsoben změnou územního plánu, nýbrž samotným záměrem stěžovatelky. V dotčeném území má být vybudována pouze dopravní infrastruktura, přičemž samotný průmyslový areál a haly mají být vybudovány na pozemcích, které se již před účinností změny č. 3 územního plánu nacházely v zastavitelném území. Pokud navrhovatel se záměrem stěžovatelky nesouhlasí, měl by své zájmy hájit v řízeních, které se dotýkají konkrétně tohoto záměru. Nedostatek příčinné souvislosti mezi regulací obsaženou v opatření obecné povahy a tvrzeným dotčením navrhovatele by mělo vést k zamítnutí návrhu. Krajský soud se však touto námitkou stěžovatele vůbec nezabýval a v důsledku toho nesprávně posoudil právní otázku aktivní legitimace navrhovatele a zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

[9] Krajský soud nesprávně posoudil také vliv pasivity navrhovatele v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy na možnost přezkumu jeho zákonnosti. Krajský soud pochybil, když v řízení nezkoumal příčiny, které navrhovatele vedly k nezapojení se do procesu přijímání opatření obecné povahy. Na podstatnost otázky stěžovatel upozorňoval již ve svém podání v řízení u krajského soudu. Pasivita navrhovatele byla čistě subjektivní povahy, nic mu nebránilo zúčastnit se veřejného projednání návrhu a podat námitky či připomínky. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013,

sp. zn. I. ÚS 1472/12, se lze námitkami navrhovatele zabývat, pokud by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů. Právě touto otázkou se krajský soud dostatečně nezabýval, přestože stěžovatelé upozorňovali na práva stěžovatelky, která jednala v dobré víře v zákonnost opatření obecné povahy. Stěžovatelka vynaložila náklady související se záměrem výstavby Průmyslového parku Buda (logistického centra) včetně dopravní a technické infrastruktury, která má být umístěna na dotčeném území, a zahájila kroky k získání územního rozhodnutí a stavebního povolení. V době podání kasační stížnosti se záměr nacházel ve fázi posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

[10] Dále stěžovatel pro případ věcného posouzení návrhu zdůraznil zákonnost přijaté změny územního plánu. Změna č. 3 územního plánu stěžovatele byla pořízena tzv. zkráceným postupem, tedy dle § 55a a následujících stavebního zákona. V návrhu změny č. 3 územního plánu byly obsaženy důvody pro její pořízení i návrh obsahu změny územního plánu ve smyslu § 55a odst. 2 písm. b) a c) stavebního zákona. Důvodem navrhované změny bylo využití pozemku mimo jiné pro dopravní a technickou infrastrukturu potřebnou pro realizaci projektu na blízkém pozemku parc. č. 240/4 v k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou, který je stávajícím územním plánem veden jako zastavitelná plocha VL – S1. Nejednalo se tedy o návrh izolované zastavitelné plochy ve volné krajině bez návaznosti na již vymezené zastavěné území nebo jiné zastavitelné plochy. Pořizovatel návrhu změny č. 3 územního plánu v textové části odůvodnění pro vydání z prosince 2021 uvedl v rámci kapitoly 9 komplexní zdůvodnění přijatého řešení vč. vybraných variant. Odůvodnění je sice krátké, nicméně shrnuje vše podstatné. Plocha je prokazatelně efektivním způsobem napojena na stávající vysoce frekventovanou dálnici D10 spojující Prahu – Mladou Boleslav – Liberec (Jablonec nad Nisou) jako vysoce průmyslová centra České republiky, dominující zejména automobilovým průmyslem, který je největším tahounem exportu České republiky a tvůrcem DPH celé České republiky. Nabízí se otázka, kde jinde by měly být navrhovány plochy lehkého průmyslu, plochy výroby a skladování, než přímo u dálnice D10 propojující největší automobilku v České republice v Mladé Boleslavi a okolní sídla a města v Libereckém a Středočeském kraji. Plocha je rovněž vymezena v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, ve které je kladen důraz na to, aby logistické a výrobní areály byly umísťovány v návaznosti na dopravní tepny a nezatežovaly centra sídel a jejich obytné čtvrti. Odůvodnění změny územního plánu je stručné, ale věcné a plně výstižné. Není jeho účelem sepisovat mnohastránkové elaboráty. Pokud navrhovatel nepovažoval odůvodnění změny územního plánu za dostatečné, mohl uplatnit námitky či připomínky.

II. B Kasační stížnost stěžovatelky

[11] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti rovněž namítá nesprávné posouzení existence podmínek řízení ze strany krajského soudu. Dle jejího názoru v projednávaném případě nebyla dána aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to především pro absenci negativního vlivu změny územního plánu do jeho práv. Navzdory svým ochrannářským aktivitám na Mladoboleslavsku v letech 2016 až 2022 navrhovatel nevznesl jediný relevantní argument k tomu, jak se změna územního plánu dotýká jeho právní sféry v oblasti životního prostředí nebo jaká složka životního prostředí má být v dané lokalitě údajně narušena a v jaké intenzitě. Printscreen z webových stránek České ornitologické společnosti, z něhož měl vyplynout obvyklý výskyt živočišných druhů

pokračování

na zemědělských plochách, odmítl jako nepodstatný i krajský soud. Odkazuje-li navrhovatel na ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není jasné, jaký má tento normativní odkaz právní význam pro projednávanou věc. Návrh navrhovatele tedy postrádá jakoukoli relevantní environmentální argumentaci.

[12] Navrhovatel ani nemá relevantní vztah k území, které je změnou územního plánu regulováno. Není usazen na území města Bakov nad Jizerou a není známo, že by členové byli sami o sobě aktivně legitimovanými osobami. Nadto byl navrhovatel v dotčeném území dlouhodobě pasivní, nevyvíjel v podstatě žádnou relevantní aktivitu směřující k ochraně životního prostředí a nezapojil se do žádného územního řízení či jiného řízení v oblasti územního plánování ve správním obvodu Městského úřadu v Bakově nad Jizerou. Jeho další aktivity ve správních řízeních v této lokalitě jsou bagatelní. Krajský soud měl proto posoudit i časové a místní sepětí s předmětem regulace u členů spolku. Pokud by tak učinil, musel by dospět k závěru, že potřebný vztah navrhovatele k dané lokalitě nevykazuje ani zdaleka potřebnou intenzitu. Dle stěžovatelky navrhovatel nebyl aktivně legitimován k podání návrhu, a proto nejsou dány podmínky pro vedení soudního řízení.

[13] Pokud by snad aktivní procesní legitimace navrhovatele byla dána, měl krajský soud posoudit, zda a jak svým rušícím rozhodnutím zasáhne do práv a povinností stěžovatelky, která jednala v dobré víře v zákonnost přijatého opatření obecné povahy a investovala do rozvoje projektu významné částky. Zároveň měl krajský soud zvážit, zda případný negativní zásah změny územního plánu do veřejného zájmu na ochraně životního prostředí je natolik velký, aby ospravedlnil prolomení zásady zdrženlivosti a zásah do práv stěžovatelky. Na to krajský soud zcela rezignoval. Navrhovatel ani nikdo jiný k návrhu opatření obecné povahy nepodal žádnou námitku či připomínku a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze kterého vycházel i krajský soud, plyne nemožnost navrhovatele požadovat po krajském soudu, aby provedl potřebnou odbornou úvahu, pokud se navrhovatel k otázce proporcionality řešení nevyjádřil formou námítky v původním řízení.

[14] K samotné podstatě věci stěžovatelka připomněla historii územního plánování Bakova nad Jizerou, ze kterého plyne existence veřejného zájmu vybudovat v dané lokalitě průmyslovou zónu (s předpokládanou kapacitou zhruba 50 pracovních míst pro místní obyvatele) a možnost vyjmout dotčený pozemek parc. č. 250/6, k. ú. Horka u Bakova nad Jizerou ze zemědělského půdního fondu, k čemuž stěžovatelka odkázala na kladné závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 4. 4. 2023. Stěžovatelka již v žádosti jako důvod změny územního plánu uvedla zajištění napojení dopravní a technické infrastruktury pro potřeby Průmyslového parku Buda. Okolo pozemku dotčeného změnou územního plánu je zemědělská půda, tudíž bez zastavění dosud nezastavitelné plochy nezbytné dopravní napojení na dálnici D10 nelze vybudovat, což nepřímě potvrzuje i souhlasné stanovisko Krajského ředitelství Policie Středočeského kraje ze dne 10. 12. 2021. Změna územního plánu tak zhojila nedostatek původního územního plánu. Krajský soud k této otázce na jednu stranu vyjadřuje pochopení důvodu záměru, na druhou stranu uvádí nemožnost tento důvod dovodit ze změny územního plánu. Takovou argumentaci stěžovatelka považuje za rozporuplnou a nepřezkoumatelnou.

[15] V dalším podání stěžovatelka poukázala na další pochybení krajského soudu v otázce aktivní legitimace navrhovatele. Převzal tvrzení navrhovatele, aniž zhodnotil nevýznamnou hodnotu dotčené plochy z hlediska krajinného rázu. Jedná se o agrární krajinu s industriálním rázem, kterou tvoří z části brownfield (asfaltová manipulační plocha), nacházející se u sjezdu z dálnice D10 přibližně kilometr východně od města Bakov v místě se stávající kapacitní dopravní infrastrukturou. V projednávaném případě tedy režim ochrany krajinného rázu vůbec nepřichází v úvahu a navrhovatel ani nerozvedl, v čem nutnost ochrany krajinného rázu spatřuje. Stejně tak nepodložil své obecné tvrzení o výskytu rostlin a živočichů včetně zvláště chráněných druhů. Jádro posouzení přípustnosti změny územního plánu je v oblasti ochrany životního prostředí kolize budoucího využití plochy s ochranou zemědělského půdního fondu. Krajský soud nepřipustně odvodil aktivní legitimaci na základě předpisu, který vůbec nebyl dotčen. Aktivní legitimaci na úseku ochrany zemědělského půdního fondu lze připustit jen v případech reálného dotčení environmentálních funkcí zemědělského půdního fondu o určité intenzitě, k čemuž v projednávaném případě nedošlo. Předmětem změny územního plánu je malá nevýznamná plocha u dálnice D10 z kvalitativního hlediska náležející do nižších tříd ochrany s nízkou produkční schopností. Potenciální zábor dotčené plochy nepředstavuje žádný environmentální zásah, tím spíše pak nelze takový zásah úspěšně tvrdit u správního soudu. Závěr krajského soudu o aktivní legitimaci navrhovatele proto není správný. V části, ve které krajský soud dochází k rozporu absence odůvodnění s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny, pak jde nad rámec uplatněných důvodů návrhu. S ohledem na postavení navrhovatele nemůže takový důvod obstát.

[16] Důvody pro změnu územního plánu jsou dle stěžovatelky evidentní, neboť jde o navazující plochu představující rozšíření stávající komerční zóny VL-S1, což vychází již z odůvodnění změny. Vzhledem k povaze záměru je legitimní, že odůvodnění zařazení této nové plochy má svůj základ v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tedy Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Toto odůvodnění nadřazené územně plánovací dokumentace se propisuje do obsahu územních plánů dotčených obcí, které z něj vycházejí. Pořizovatel se těchto souvislostí v řešeném případě výslovně dovolal a na úrovni územního plánu Bakov nad Jizerou plochy vhodně situoval. Krajský soud se však tímto kontextem vůbec nezabýval a úvahy krajského soudu o nedostatku odůvodnění změny územního plánu nejsou správné.

II. C Vyjádření navrhovatele ke kasační stížnosti stěžovatele

[17] Navrhovatel se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele ztotožnil s napadeným rozsudkem, který považuje za přezkoumatelný a přesvědčivý.

[18] Ke své aktivní legitimaci odkázal na svá předchozí podání v této věci a považoval ji za danou. Navrhovatel je environmentálním spolkem, jehož věcná působnost spočívá v aktivitách týkajících se (ochrany) přírody a krajiny v širším slova smyslu, sídlí v Mladé Boleslavi a své aktivity realizuje v celém okrese, tedy i v obci Bakov nad Jizerou. Konkrétně se navrhovatel zapojil do osvětové činnosti, úklidových akcí, realizace naučných stezek

pokračování

a obnovy památek, ekologického managementu a činnosti v oblasti právní. Část z akcí byla pořádána ve spolupráci se stěžovatelem, navrhovatel je však zajišťoval materiálně, finančně i personálně. Členka navrhovatele paní V. všechny akce vymyslela, připravila a jménem navrhovatele pořádala.

[19] Napadené opatření obecné povahy umožnilo zastavět dosud nezastavitelnou část krajiny. Navrhovateli a jeho členům náleží právo na příznivé životní prostředí. Ústavní soud již v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, vyslovil, že zkrácení práva ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), naplňuje i dotčení členů spolku na právu na příznivé životní prostředí, jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje. Navrhovatel se dlouhodobě aktivně zajímá o krajinu a životní prostředí. Krajina v nejbližším okolí území dotčeného změnou územního plánu má svůj charakteristický nížinný ráz agrární krajiny Pojizeří, resp. širšího Polabí, ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Změnou územního plánu je otevřena možnost realizovat na území výstavbu staveb lehkého průmyslu, které nevyhnutelně zasáhnou do krajinného rázu. Je proto dána rovněž příčinná souvislost mezi tvrzeným zásahem a změnou územního plánu.

[20] Dále podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, i v případě dříve procesně pasivního navrhovatele je namístě se věcně zabývat jím vznesenými námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy. V nyní projednávané věci přitom navrhovatel poukazoval na zjevnou nezákonnost spočívající v naprostém opomenutí zákonných pravidel stanovených pro přijímání změn územních plánů.

[21] Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Tento požadavek je promítnutím cílů územního plánování uvedených v § 18 odst. 4 stavebního zákona, zejména ochrany krajiny, hospodárného využívání zastavěného území, ochrany nezastavěného území. Potřebu vymezení nových zastavitelných ploch musí pořizovatel územního plánu v procesu přijímání změny územního plánu zkoumat *ex officio*, a nikoliv ke vznesené námitce či připomínce. Smyslem a účelem této úpravy je mimo jiné zajistit stabilitu funkčního využití ploch, určenou územním plánem a vyloučit prováděnými změnami územního plánu „bezbréhé“ rozšiřování zastavitelného území obce. Pokud by se neprokázala potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, nemohly by být z důvodu ochrany veřejných zájmů vymezeny. Podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se však žádné takové odůvodnění nenachází a ani stěžovatelem odkazované stručné odůvodnění napojení nové zastavitelné plochy na dálnici není dostačující.

III. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud shledal naplnění podmínek řízení o kasačních stížnostech a kasační stížnosti vyhodnotil jako přípustné. Důvodnost kasačních stížností posoudil v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

III. A Aktivní procesní legitimace navrhovatele

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou absence aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tento kasační důvod má z povahy věci přednost před ostatními, neboť rozhodnutí vydané bez toho, že byly splněny podmínky řízení, musí Nejvyšší správní soud zrušit bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí jinak zákonné a řádně odůvodněné. Ke zmatečnosti řízení způsobené nedostatkem podmínek řízení je navíc Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

[26] Otázkou aktivní procesní legitimace ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení z povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 255/2021-58, ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 3/2021-73, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Z hlediska splnění podmínky aktivní procesní legitimace je nezbytné, aby navrhovatel v návrhu uvedl konkrétní tvrzení o tom, že jeho právní sféra byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 255/2021-58, či ze dne 28. 3. 2024, č. j. 9 As 253/2023-32).

[27] Uvedené platí obdobně rovněž ve vztahu k ekologickým spolkům, přičemž podstatným kritériem je zde místní, resp. územní vztah navrhovatele k lokalitě regulované opatřením obecné povahy (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

[28] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat 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 naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – ta se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Podmínky aktivní procesní legitimace tedy splňuje ten, kdo vylíčí myslitelným způsobem určité dotčení na právech, třebaže se v průběhu soudního řízení ukáže, že nemá aktivní věcnou legitimaci, neboť k tomuto dotčení nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2024, č. j. 6 As 366/2023-46). Prokázání zásahu do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv nelze považovat za podmínku řízení, neboť pro účely žalobní legitimace postačí pouhé tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do právní sféry žalobce (navrhovatele) v žádném případě dojít nemohlo (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

pokračování

ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005-62, č. 1477/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2023 č. j. 4 As 182/2021-42).

[29] Nejvyšší správní soud vycházejí z výše uvedeného posoudil, zda navrhovatelí svědčila aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení změny územního plánu, tedy zda má místní vztah k regulované lokalitě a zda uvedl myslitelná a logicky konsekvantní tvrzení naznačující zásah do jeho práv, konkrétně práva na příznivé životní prostředí.

[30] Český svaz ochránců přírody je dobrovolné sdružení fyzických a právnických osob, které spojuje aktivní zájem o ochranu přírody a životního prostředí. Jeho posláním je ochrana a obnova přírody, krajiny a životního prostředí, ekologická výchova a podpora trvale udržitelného života. Organizačními složkami jsou mimo jiné základní organizace s vlastní právní subjektivitou, které se ustanovují podle územního nebo zájmového principu. Takovou základní organizací a pobočným spolkem je i navrhovatel, jehož je Český svaz ochránců přírody zakladatelem. Dle výpisu ze spolkového rejstříku má navrhovatel sídlo v Mladé Boleslavi a jeho účelem je ochrana a obnova přírody, krajiny a životního prostředí, ekologická výchova a podpora trvale udržitelného života. Z dokazování u krajského soudu vyplynulo, že navrhovatel organizoval či spolupořádal se stěžovatelem v letech 2016 až 2022 naučné akce pro děti a dospělé, v letech 2016, 2017 a 2021 se účastnil úklidových akcí, podílel se na vytvoření naučné stezky či naučných tabulí v okolí města, dlouhodobě pečuje o tři louky v blízkosti Bakova nad Jizerou a v minulosti byl činný také ohledně dobývacího prostoru v Bakově nad Jizerou nebo ohledně nedovoleného kácení v přírodní rezervaci Vrch Baba v blízkosti Bakova nad Jizerou. V roce 2021 požádal o prověření usychajícího dubu zimního v místní části Chudoplesy a v témže roce se přihlásil do řízení vedeného ve věci kácení stromů v Bakově nad Jizerou. Na tom, že se těchto aktivit navrhovatel účastnil, panuje mezi účastníky shoda. Stěžovatelé však nesouhlasí s tím, že by zakládaly místní vztah navrhovatele k regulovanému území.

[31] Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatelů neztotožňuje. Byť se mohou vyjmenované aktivity stěžovatelce jevit jako bagatelní, jde o projevy činnosti navrhovatele, kterou si klade za cíl, a mají vztah k regulovanému území. K existenci územního vztahu není nutné, aby se navrhovatel účastnil jiných správních řízení ve správním obvodu města Bakov nad Jizerou. Své aktivity směřující k ochraně přírody a krajiny může zcela jistě vykonávat i jiným způsobem, budou-li mít lokální nebo věcné opodstatnění (obdobně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14, bod 36), jako je tomu v nyní projednávaném případě. Obdobně není podstatné, zda se navrhovatel účastnil řízení spojených s výstavbou jiných průmyslových areálů v okolí. Překážkou v tomto směru není sídlo navrhovatele umístěné v Mladé Boleslavi. Jak uvedl krajský soud, navrhovatel svou činnost zaměřuje na širší oblast Mladoboleslavska včetně území města Bakov nad Jizerou. Na rozdíl od stěžovatele Nejvyšší správní soud dále nepovažuje za rozhodné, zda tyto aktivity navrhovatel prováděl sám, či ve spolupráci se stěžovatelem. Spolupráce se stěžovatelem je naopak další indicií vedoucí k závěru o existenci vztahu navrhovatele k území města Bakov nad Jizerou (a sám navrhovatel na ni v řízení před krajským soudem odkazoval), nikoli skuteností značící neoprávněnost navrhovatele k podání návrhu, jak naznačuje stěžovatel.

[32] Navrhovatel v řízení před krajským soudem rovněž dostatečně vylíčil dotčení na svých právech. Svou aktivní procesní legitimaci odvozoval od svého práva na příznivé životní prostředí, přičemž změnou územního plánu mělo dojít k umožnění zastavění dosud nezastavitelné plochy (orné půdy). Tím by dle jeho názoru došlo ke změně krajinného rázu agrární krajiny Pojizeří a k omezení životního prostředí nejen zvláště chráněných druhů jako řehůbka obecného či chocholouše obecného, přestože, jak je dle navrhovatele známo, ptáci polní krajiny v celé České republice dlouhodobě ubývají. Nejvyšší správní soud v této otázce opětovně odkazuje na výše citovanou judikaturu, podle které postačí pouhé tvrzené porušení právní sféry navrhovatele, na jehož základě není možné jednoznačně konstatovat, že k zásahu do ní v žádném případě dojít nemohlo. Navrhovatel v nyní projednávaném případě myslitelným způsobem vylíčil možné dotčení svého práva na příznivé životní prostředí. Zjišťování pravdivosti těchto tvrzení je již otázkou důvodnosti návrhu. Při posuzování existence aktivní procesní legitimace navrhovatele je podstatné, že vylíčil takové skutečnosti, které jsou způsobitelné zasáhnout do jeho práv. Umožnění zastavění pozemků s dosavadním druhovým určením orná půda je z hlediska práva na příznivé životní prostředí jistě relevantní. Vzhledem k povaze a předmětu regulace je tedy v nyní projednávaném případě tvrzení navrhovatele o dotčení práv myslitelné. Dále, ačkoli se nejedná o nutnou podmínku, ve světle výše citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, svědčí ve prospěch existence aktivní procesní legitimace navrhovatele z hlediska posouzení zkrácení na právech rovněž jeho místní zavedenost, tedy časové působení na Mladoboleslavsku v rámci několika let.

[33] Odkazuje-li stěžovatelka na judikaturu správních soudů v otázce povinnosti navrhovatele tvrdit a prokázat, v čem spatřuje dopady procedurálních pochybení ve své právní sféře, odhlíží od postavení navrhovatele coby environmentálního spolku. Dle již několikrát citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, k přípustnosti návrhu nepostačí, aby navrhovatel namítal pouze „*takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany*“ (bod 41). Ústavní soud však později upozornil na potřebu nevykládat toto „zkrácení na právech“ u spolkových subjektů příliš restriktivně (již citovaný náleze ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14). Nepostačuje, pokud by spolek tvrdil nezákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání bez toho, aby současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podstatným kritériem u tohoto dotčení je však právě místní vztah k regulované lokalitě a výkon činnosti v souladu s předmětem činnosti spolku, k jehož naplnění v nyní projednávaném případě dospěl Nejvyšší správní soud výše.

[34] Uvedené možné dotčení na právech navrhovatele je pak dáno právě ve vztahu k projednávané změně územního plánu. Stěžovatel navrhovatele odkazuje až na následná řízení spojená s konkrétním záměrem stěžovatelky, který má být realizován na pozemku

pokračování

vedle regulované oblasti. To však není na místě. Účast navrhovatele v dalších řízeních samozřejmě není vyloučena (z dokazování před krajským soudem ostatně vyplynula účast navrhovatele v rámci tzv. zjišťovacího řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí týkajícího se záměru stěžovatelky), to se však nevylučuje s účastí v nyní vedeném řízení. Zcela jistě může své zájmy hájit i zde, neboť k tomu splňuje výše předestřené podmínky.

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s krajským soudem dospěl k závěru o existenci aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení změny územního plánu. Ani stěžovateli namítaná pasivita navrhovatele v procesu přijímání změny územního plánu není jeho aktivní legitimaci k podání návrhu překážkou. Má však vliv na samotný přezkum přijatého opatření obecné povahy včetně míry jeho odůvodnění, proto se jí Nejvyšší správní soud bude zabývat níže.

[36] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se nevěnoval námitkám stěžovatelky uplatněným nově v druhém doplnění kasační stížnosti, neboť tak učinila až po lhůtě k doplnění kasační stížnosti vymezené usnesením ze dne 12. 7. 2023, č. j. 6 As 150/2023-32 (usnesení bylo stěžovatelce doručeno dne 21. 7. 2023, lhůta činila jeden měsíc a druhé doplnění kasační stížnosti soudu podala dne 28. 8. 2023).

III. B Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval uplatněnými námitkami nepřezkoumatelnosti, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost přichází v úvahu zejména tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadní argumentace žalovaného správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012-61, ze dne 11. 2. 2020, č. j. 8 As 339/2018-35, bod 16, či ze dne 25. 5. 2023, č. j. 8 Afs 76/2022-71). Požadavek na náležité odůvodnění rozhodnutí soudu však nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, či ze dne 12. 3. 2024, č. j. 4 Afs 119/2022-47, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10).

[38] Dle stěžovatele se krajský soud vůbec nezabýval jeho námitkou týkající se aktivit navrhovatele, na jejichž základě dovedl jeho aktivní procesní legitimaci. Podle stěžovatele se jednalo o aktivity pořádané samotným stěžovatelem v turistickém informačním centru, ke kterým byla přizvána členka navrhovatele, nikoli o aktivity navrhovatele. Krajský soud se v napadeném rozsudku podrobně zabýval naplněním podmínek aktivní procesní legitimace navrhovatele včetně jeho aktivit v oblasti kolem města Bakova nad Jizerou. Nesouhlasil se stěžovatelem v nutnosti zaměření aktivit navrhovatele specificky na regulovanou oblast a za zcela dostačující považoval věnování se ochraně přírody a krajiny mj. v oblasti Bakova nad Jizerou (a jeho blízkého okolí), jejíž nedílnou součástí je území regulované napadeným opatřením obecné povahy (bod 30 napadeného rozsudku). Druh aktivit vykonávaný navrhovatelem nepovažoval za překážku a na základě provedeného

dokazování shledal naplňování poslání navrhovatele formulované ve stanovách Českého svazu ochránců přírody na Bakovsku přinejmenším od roku 2016. Výslovně uvedl i formu provádění daných aktivit spolupřátáním se stěžovatelem (bod 20 napadeného rozsudku). Neměl proto pochybnosti o dostatečném místním sepětí navrhovatele s územím města Bakova nad Jizerou a ochranou jeho životního prostředí (bod 31 napadeného rozsudku). Takové odůvodnění je zcela dostačující a výslovné nevypořádání dílčího argumentu, nadto uplatněného v dalším vyjádření k replice navrhovatele, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[39] Z uvedeného plyne i dostatečnost posouzení časového a místního sepětí činnosti navrhovatele a regulované oblasti, což se koneckonců prolíná odůvodněním napadeného rozsudku v části věnované aktivní procesní legitimaci navrhovatele.

[40] Stěžovatel dále v odůvodnění napadeného rozsudku postrádá objasnění otázky zatížení práv jiných subjektů zrušením opatření obecné povahy, přestože stěžovatel i stěžovatelka v průběhu řízení před krajským soudem opakovaně upozorňovali na dobrou víru stěžovatelky v zákonnost opatření obecné povahy při postupu realizace jejího záměru. Krajský soud neshledal důvod upřednostnit před zrušením napadeného opatření obecné povahy případnou dobrou víru či právní jistotu stěžovatelky a vzhledem k absenci odůvodnění změny územního plánu nepovažoval za možné aplikovat na věc zásadu zdrženlivosti (bod 43 napadeného rozsudku). I případnou dobrou víru tak krajský soud zohlednil a uvedl, proč v projednávané věci nemá dle jeho názoru přednost. Rozsudek krajského soudu proto není v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[41] Dále není pravdou, že krajský soud rezignoval na zkoumání proporcionality řešení podle změny územního plánu s odůvodněním, že se k ní navrhovatel nevyjádřil v procesu přípravy územního plánu, jak tvrdí stěžovatelka. Jí odkazovaný bod 38 napadeného rozsudku shrnuje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a odvozuje z ní obecné závěry, které v následujících bodech aplikuje. Krajský soud stěžovateli nevypořádání námitek nevytýká, sám poukazuje na jejich absenci. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zjevný důvod, proč se krajský soud nezabýval proporcionalitou řešení zvoleného ve změně územního plánu, a sice její nepřezkoumatelnost (mimo jiné bod 43 napadeného rozsudku).

[42] Obdobně chybně stěžovatelka vykládá odůvodnění krajského soudu v bodě 42 napadeného rozsudku. Krajský soud vyjádřil pochopení nad subjektivním důvodem stěžovatelky pro vymezení nové zastavitelné plochy. Zároveň však shledal, že objektivní důvod k zastavení dosud nezastavitelných ploch ospravedlnitelný z hlediska cílů a úkolů územního plánování a zákonem chráněných veřejných zájmů chybí. Nejvyšší správní soud ve vyjádření krajského soudu nespatřuje nic rozporuplného. Krajskému soudu nelze vytýkat ani nedostatek odůvodnění kontextu rozvojových os, které nyní namítá stěžovatelka, neboť takovou argumentaci u krajského soudu neuplatnila a soulad změny územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací ani nebyl sporován.

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že se krajský soud dostatečně zabýval nastolenými otázkami a vypořádal se všemi stěžejními námitkami vznesenými v řízení včetně argumentace stěžovatele a stěžovatelky, z napadeného rozhodnutí je zjevné, jak a z jakých důvodů krajský soud rozhodl tak, jak rozhodl. Nic tedy nebrání věcnému přezkumu napadeného rozsudku.

III. C Nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy

[44] Vzhledem k výše zmíněné a mezi účastníky nesporné pasivitě navrhovatele v procesu přijímání opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud jen připomíná závěry ustálené judikatury, která klade důraz na nutnost zamítnutí návrhů dříve procesně pasivních navrhovatelů, pokud napadají toliko proporcionalitu opatření obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, či ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 As 247/2022-34). Tuto praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů správní soudy přezkoumávají pouze zákonnost, a nikoli i proporcionalitu přijatého řešení, potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12.

[45] Současně platí, že zůstane-li navrhovatel bez objektivních důvodů v procesu pořizování územního plánu zcela pasivní, je nutno klást nižší nároky na odůvodnění opatření obecné povahy. Postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Nejvyšší správní soud ve vztahu k požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy již dříve judikoval, že v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Sama obecnost odůvodnění nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatele důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. To ovšem neplatí, nedává-li odůvodnění o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, či ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 As 177/2023-63).

[46] Navrhovatel brojil proti nedostatečnému odůvodnění opatření obecné povahy a namítal nepřezkoumatelnost vydané změny územního plánu v otázce vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Jedná se tu tedy o to, zda byla změna územního plánu alespoň minimálně odůvodněna tak, aby to odpovídalo požadavkům stavebního zákona. Takovou námitku může zcela jistě uplatnit i ten, kdo byl v procesu přijímání změny územního plánu pasivní. Nebylo proto třeba, aby krajský soud zkoumal důvody pasivity navrhovatele.

[47] K otázce vymezení zastavitelných ploch Nejvyšší správní soud úvodem shrnuje následující. Dle § 18 odst. 4 stavebního zákona se zastavitelné plochy *vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území*. Podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu mimo jiné i *vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*. Tento požadavek je ještě posílen v případě, že má dojít ke změně platného územního plánu, neboť dle § 55 odst. 4 stavebního zákona *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*. Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona je mimo jiné zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37). Každou

změnu, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou, je nutno řádně odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, či ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198, č. 3557/2017 Sb. NSS), a to dokonce i při pořizování zcela nového územního plánu, na něž se jinak ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona nevztahuje (rozsudek ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS).

[48] Předmětem změny územního plánu bylo vymezení nové zastavitelné plochy Z.HO.16a a Z.HO.16b pro výrobu a skladování – lehký průmysl VL-N. Napadená změna územního plánu tedy umožňuje rozvoj lehkého průmyslu na úkor orné půdy.

[49] V kapitole 10 návrhu změny územního plánu s názvem *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* je uvedeno pouze, že nejsou vymezovány nové zastavitelné plochy pro bydlení. Podle stěžovatelem poukazované kapitoly 9 s názvem *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení vč. vybrané varianty* [stejně jako kapitoly 14 s názvem *Vyhodnocení předpokládaných důsledků na zemědělský půdní fond (ZPF) a pozemky určené k plnění funkce lesa (PUPFL)*] jde o novou plochu výroby ve vazbě na již původně vymezenou výrobní zónu s označením VL-S1. Plocha je dokonale napojena na dálnici D10, její vymezení je v souladu s účelem rozvojové OS3 vymezené v PÚR a ZÚR – rozvoj ekonomické aktivity ve vazbě na dálnici D10, bez zátěže na obytné území sídel (je umístěna zcela mimo plochy bydlení).

[50] Jak poukázal již krajský soud, zákonný požadavek na uvedení vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch se nevztahuje pouze na zastavitelné plochy určené pro bydlení, nýbrž na nově zastavitelné plochy obecně (bod 42 napadeného rozsudku). Poukaz na nevymezení ploch pro bydlení v kapitole, která se má věnovat vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch, je pro odůvodnění přijímané změny zcela nedostačující. Ačkoliv pro přehlednost dokumentu by bylo vhodnější, aby bylo odůvodnění potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch soustředěno zde, pokud by taková argumentace byla obsažena v jiné části odůvodnění změny územního plánu, nebylo by možno ji pominout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/201-56, č. 4157/2021 Sb. NSS). Ani stěžovatelem odkazovaná kapitola 9 však dle Nejvyššího správního soudu nepodává dostatečné důvody týkající se potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch. Stěžovatelka k tomu odkazuje na kapitolu 2.2 věnovanou souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, dle které regulovaná oblast spadá do rozvojové osy OS 3: Praha – Mladá Boleslav – Liberec. Citovaná pasáž Zásad územního rozvoje Středočeského kraje především konstatuje stanovení zásad pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území tak, aby logistické a výrobní areály nezatěžovaly svými dopravními vazbami centrální a obytná území sídel. Odůvodnění nyní projednávané změny územního plánu vyslovuje jeho soulad se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, tedy umístění mimo plochy bydlení. To však v řízení ani nebylo sporováno. Odůvodnění sice značí, proč byla nově zastavitelná plocha (alespoň v části plochy Z.HO.16a) vymezená právě zde, nicméně neodpovídá to na otázku, proč je potřeba tak učinit, proč ve vymezeném rozsahu, případně proč nebyla tvrzená potřeba návaznosti stávající rozvojové plochy na dopravní infrastrukturu

pokračování

realizována bez celkového navýšení výměry zastavitelných ploch oproti původnímu územnímu plánu.

[51] Stěžovatelé zdůrazňují navazující povahu prováděné změny na již vymezené zastavitelné území. Nastává proto rovněž otázka, proč byla původní zastavitelná plocha vymezena územním plánem v daném rozsahu, a nikoli s nyní zamýšleným „přídavkem“. Z vyjádření účastníků neplyne žádná změna poměrů v krajině či nepovolení zamýšleného využití z regulatorních důvodů. Argument návaznosti na dosavadní plochu opět značí vhodnost regulované plochy k plánovanému využití a jeho napojení na stávající zastavitelné plochy, jež logicky doplňuje. Nevyplývá z něj však nutnost či nevyhnutelnost zástavby. Regulovaná plocha by stejně dobře mohla nadále plnit dosavadní funkce. Rozvoj ekonomické aktivity je jistě legitimní důvodem pro provádění změn v území. Vyžaduje-li však vymezení nových zastavitelných ploch, je nutné tuto potřebu odůvodnit v souladu se zákonem.

[52] Krajský soud správně poukázal na to, že není zjevné, z jakého konkrétního důvodu bylo zapotřebí novou plochu vymezit, proč vznikla potřeba zvýšení podílu zastavitelné plochy a proč by se tak mělo stát právě pro záměr stěžovatelky. Ačkoliv možnost realizace konkrétního záměru je detailně prověřována až v rámci územního řízení, právní a za určitých okolností i faktický limit v území může být důvodem nezařazení takového území k určitému způsobu využití. Potřeba vymezení nových zastavitelných ploch musí být odůvodněna i s přihlédnutím k již existujícím zastavitelným plochám se stejným funkčním využitím jako nově navrhované plochy (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37). V nyní projednávaném případě napadená změna územního plánu postrádá jakoukoliv bližší argumentaci, a nelze proto souhlasit se stěžovateli, že z odůvodnění je možné seznat dostatečné důvody svědčící o nutnosti vymezení další zastavitelné plochy v dotčeném území. Tento nedostatek již ani není možné účinně napravit vysvětlením nezbytnosti nové zástavby v řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019-42).

[53] Je odpovědností odpůrce, aby vydal změnu územního plánu v takové podobě, která bude soudem přezkoumatelná, tedy zejména s jasně formulovanými důvody a řádným vypořádáním námitek a připomínek, jsou-li vzneseny. V tomto směru tedy bude muset stěžovatel odůvodnění případné příští změny územního plánu rozhojnit, má-li obstát v soudním přezkumu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že není účelem opatření obecné povahy „sepisovat mnohostránková odůvodnění každé změny“. Vyhodnocování a prokázání potřeb nových zastavitelných pozemků je však racionálním zákonným požadavkem, na nějž nelze rezignovat. Není možné namísto alespoň stručného odůvodnění otázku zcela pominout s tím, že pokud chtěl navrhovatel toto odůvodnění znát, měl podat námítky či připomínky k návrhu. Odůvodnění potřeby nově vymezovaných ploch je vyžadováno výslovně zákonem a je úkolem a povinností stěžovatele je zahrnout do odůvodnění samotného opatření obecné povahy. Nadto nelze přehlížet, že zákon požaduje, aby potřeba vymezit nové zastavitelné plochy byla nejen zdůvodněna, ale dokonce prokázána (§ 55 odst. 4 stavebního zákona).

[54] Na posouzení nyní projednávané věci nic nemění závěry stěžovateli citované judikatury stran zohlednění případného zatížení práv jiných subjektů při věcném přezkumu

opatření obecné povahy. To však může hrát při soudním přezkumu opatření obecné povahy roli až ve fázi jeho věcného přezkumu, konkrétně při posuzování jeho přiměřenosti. Jestliže však věcný přezkum opatření obecné povahy soudem není možný, neboť důvody jeho vydání v něm zcela chybí, může se poškození práv či snad dobré víry dotčených osob projevit pouze v případném soudním řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci. Obdobně Nejvyšší správní soud neposuzoval otázku existence veřejného zájmu na přijatém řešení, neboť tak v této fázi ani činit nemůže.

[55] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud správně vyhodnotil napadené opatření obecné povahy jako nepřezkoumatelné, neboť nesplňuje zákonný požadavek na vyhodnocení potřeby vymezit nové zastavitelné plochy.

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného posoudil kasační stížnosti jako nedůvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[57] O nákladech řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení nebyli coby stěžovatelé v řízení o kasačních stížnostech úspěšní, pročež nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[58] Naopak navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení v podobě odměny za zastupování za řízení o kasačních stížnostech, kterou určil podle § 11 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. a) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za tři úkony právní služby. Za vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce podle citované vyhlášky náleží náhrada ve výši 3 100 Kč. Za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku odpůrce a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku osoby zúčastněné na řízení podle citované vyhlášky náleží náhrada 1 550 Kč za každé z vyjádření. Navrhovateli náleží rovněž náhrada hotových výdajů, která podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky činí 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Nejvyšší správní soud proto uložil procesně neúspěšným stěžovatelům (odpůrci a osobě zúčastněné na řízení) povinnost zaplatit navrhovateli odpovídající částku, a to k rukám zástupce navrhovatele. Protože v nyní projednávaném případě bylo vyjádření ke kasační stížnosti a jedno z vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku učiněno v reakci na podání odpůrce, uložil mu Nejvyšší správní soud povinnost uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 5 250 Kč. Druhé z vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku bylo učiněno v reakci na podání osoby zúčastněné na řízení, a proto jí Nejvyšší správní soud uložil povinnost uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 1850 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. července 2024

pokračování

Ph.D.

JUDr. Filip Dienstbier,

předseda senátu