



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Spolek občanů na ochranu životního prostředí, z. s.**, se sídlem Veleslavínova 56/10, Plzeň, zastoupený JUDr. Martinem Slivoněm, advokátem se sídlem Plovární 478/1, Plzeň, proti odpůrci: **Plzeňský kraj**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, **za účasti:** I) D. Š., II) Mgr. Ing. I. Č., oba zastoupeni Mgr. Filipem Kábrtem, advokátem se sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2024, č. j. 57 A 3/2024-1162,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává**.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o návrh spolku na zrušení aktualizace zásad územního rozvoje vydané zastupitelstvem kraje podle § 7 odst. 2 písm. a) a § 42 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023. Návrh směřuje zejména proti části této aktualizace, kterou se území jedné z obcí vyčleňuje z rozvojové zóny nadmístního významu, tvořící součást rozvojové oblasti stanovené politikou územního rozvoje ve smyslu § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Řešena je právní otázka, zda spolek, ať už jej bylo možné považovat za ekologický spolek nebo za spolek zaměřující se na ochranu majetkových zájmů svých členů, byl aktivně věcně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Předmětem posouzení byl také procesní postup při pořizování aktualizace zásad územního rozvoje, dále použitelnost zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a územní studie, z nichž aktualizace vycházela, jakož i soulad aktualizace s politikou územního rozvoje a ústavními požadavky přiměřenosti zásahu do práva vlastnit majetek a ochrany legitimního očekávání.

II. Rozsudek krajského soudu

[2] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal dne 8. 1. 2024 návrh na zrušení Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 4. 9. 2023, č. j. 1315/23 (dále jen „Aktualizace č. 3 ZÚR PK“ nebo „napadené opatření obecné povahy“). Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) o tomto návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodl tak, že jej napadeným rozsudkem zamítl.

[3] V řízení bylo zjištěno, že stěžovatel je spolkem se sídlem v Plzeňském kraji, jehož účelem podle stanov je rovněž podpora ochrany přírody a životního prostředí. V době podání návrhu (i rozhodnutí o něm) měl tři členy. Jedním z nich byl předseda spolku Ing. Bc. Lukáš Jícha, který je spoluvlastníkem pozemků nacházejících se v k. ú. Tlučná. Dalšími členy byli osoba zúčastněná na řízení II) a Mgr. Petr Vlach, advokát, o nichž však stěžovatel další skutečnosti netvrdil. Osoba zúčastněná na řízení II) ve svém podání nicméně odůvodňovala toto své postavení právě tím, že i ona je spoluvlastnicí pozemku nacházejícího se v k. ú. Tlučná.

[4] Krajský soud shledal, že návrh podala osoba, která k tomu měla aktivní procesní legitimaci. Vyšel z již zmíněného účelu stěžovatele, jakož i toho, že alespoň jeden jeho člen vlastnil nemovitou věc na území dotčeném napadeným opatřením obecné povahy. Byla tak splněna podmínka aktivní procesní legitimace spolku, že daný spolek nebo jeho členové mají vztah k předmětu opatření obecné povahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Zároveň byl stěžovatel zástupcem veřejnosti zmocněným 12 občany obce Kakejcov, kteří byli také vlastníky nemovitých věcí na uvedeném dotčeném území. Tvzení, že napadené opatření obecné povahy mohlo zasáhnout do práv těchto osob, bylo myslitelné a logicky konsekvantní.

[5] Jde-li o aktivní věcnou legitimaci stěžovatele, ta mohla být dána jen za předpokladu, že jeho právní sféra, případně právní sféra jím reprezentovaných osob, byla napadeným opatřením obecné povahy skutečně dotčena. Krajský soud dospěl již v úvodu svého posouzení k závěru, že aktivní věcná legitimace stěžovatele není dána ve vztahu k celé Aktualizaci č. 3 ZÚR PK, a otevřeným ponechal pouze posouzení její části stanovující redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná. Učinil tak s ohledem na to, kdo jsou členové stěžovatele, a dále sdělení jeho předsedy o tom, v jakých řízeních se stěžovatel angažoval v letech 2022 a 2023. Kromě řízení týkajících se rozvojové zóny RZ03 mělo jít ještě o řízení o stanovení dobývacího prostoru Hanov u Lestkova. Z úřední činnosti bylo ale krajskému soudu známo, že v tomto řízení vystupoval předseda stěžovatele jako fyzická osoba a následně jiný spolek, a nikoli stěžovatel. Krajský soud proto neměl za prokázané, že by stěžovatel byl ekologickým spolkem. Jeho činnost nesměruje k ochraně přírody a životního prostředí, nýbrž se zaměřuje na ochranu vlastnických práv a majetkových zájmů dvou svých členů, pročež se nemůže úspěšně dovolávat ochrany před tvrzeným zásahem do práva na příznivé životní prostředí. Prokázán byl místní vztah stěžovatele pouze ke k. ú. Tlučná.

pokračování

[6] Na posouzení aktivní věcné legitimace stěžovatele nemělo vliv, že návrh podal i jako zástupce veřejnosti na základě zmocnění 12 občanů obce Kakejcov. Právní sféra těchto osob totiž nemohla být napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Stěžovatel poukazoval na to, že vypuštěním územní rezervy (ZD-175/1-R) pro železniční trať č. 175 Rokycany – Nezvěstice, která obsluhuje skrz zastávku Měšno též území obce Kakejcov, se zhorší dopravní obslužnost této obce a klesne cena tamních nemovitostí, tato tvrzení však nijak nekonkretizoval. Krajský soud za něj nemohl domýšlet či dohledávat návrhovou argumentaci.

[7] V návrhu uplatnil stěžovatel devět okruhů námitek: 1) procesní pochybení při přijímání opatření obecné povahy, 2) použití zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, 3) podstatné změny konečného znění opatření obecné povahy oproti návrhu, 4) chybějící zákonný podklad pro redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná, 5) nezpůsobilost územní studie, 6) rozpor s Politikou územního rozvoje České republiky, 7) nesouhlas s vyhodnocením vlivů opatření obecné povahy na udržitelný rozvoj území, 8) nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatele, resp. jeho členů, a jejich legitimního očekávání a 9) nedostatečné vypořádání se s námitkami ze dne 10. 11. 2021. Krajský soud nepřisvědčil žádnému z nich.

[8] Procesní pochybení při pořizování Aktualizace č. 3 ZÚR PK spatřoval stěžovatel v postupu Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“) jako pořizovatele opatření obecné povahy. Ten ještě před uplynutím lhůty, ve které mohly třetí osoby podat námitky nebo připomínky, sejmul z úřední desky oznámení o konání veřejného projednávání návrhu opatření obecné povahy dne 10. 5. 2023. Podle krajského soudu však bylo podstatné, že krajský úřad dodržel zákonné lhůty pro oznámení konání veřejného projednání, jakož i povinnost zveřejnit návrh. Stěžovatel ani nekonkretizoval, jakým způsobem mělo tvrzené pochybení zkrátit třetí osoby na jejich právech. Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tvrzení, že jeho podání označené jako „námitky zástupce veřejnosti“, které učinil dne 16. 5. 2023, bylo krajským úřadem nesprávně posouzeno jako připomínky. Obsah tohoto podání byl věcně shodný s připomínkami, které uplatnilo 8 osob zastoupených stejným zástupcem. Tato podání napadala zejména redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná. Obce Kakejcov, jejíž občany stěžovatel zastupuje, se vůbec netýkala. Krajský úřad proto podání ze dne 16. 5. 2023 posoudil jako připomínky ostatních osob podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. I kdyby jej ale měl posoudit jako námitky zástupce veřejnosti, nic by to neměnilo na tom, že byly vypořádány řádně a v souladu se zákonem.

[9] Krajský soud neshledal porušení § 42 odst. 4 stavebního zákona v tom, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla pořizena 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“), ačkoli měl ještě před vydáním této aktualizace k dispozici *Zprávu o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje ve znění Aktualizací č. 1, 2 a 4*, schválenou zastupitelstvem odpůrce dne 19. 12. 2022 (dále jen „zpráva 2022“). Návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK byl pořízen až v roce 2021 z důvodu nutnosti pořizovatele odstoupit od původně uzavřené smlouvy o dílo. Jakkoli § 42 odst. 3 stavebního zákona vyžaduje, aby zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje byla schválena do 4 let od její poslední aktualizace, v době schválení zprávy 2022 již bylo pořizování Aktualizace č. 3 ZÚR PK v tak pokročilém stadiu, že bylo prakticky nemyslitelné, aby se zadání změnilo a nově

by se podkladem stala zpráva 2022. Zpráva 2022 navíc nevylučovala redukci rozvojové zóny RZ03. Na rozdíl od zprávy 2018 pouze výslovně neuváděla požadavek na aktualizaci vymezení rozvojové oblasti OB5 (*Rozvojová oblast Plzeň*), do které spadá i rozvojová zóna RZ03, neboť tento požadavek již byl zohledněn v tehdy pořizované Aktualizaci č. 3 ZÚR PK.

[10] Změny, kterých doznala Aktualizace č. 3 ZÚR PK oproti jejímu návrhu, neměly povahu zásadních změn vyžadujících opakování veřejného projednání návrhu aktualizace podle § 39 odst. 5 stavebního zákona. Žádnou z nich nebyly dotčeny veřejné zájmy, které by si vyžádaly nové stanovisko dotčeného orgánu. Uvedené ustanovení dopadá jen na změny výroku zásad územního rozvoje, a nikoli jejich odůvodnění. Rozšíření rozsahu odůvodnění, které se týkalo redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná, nemohlo stěžovatele zkrátit na jeho právech.

[11] Redukce rozvojové zóny RZ03 nebyla podle krajského soudu svévolná. Zpráva 2018 byla platným zadáním pro pořizení aktualizace a obsahovala požadavek na prověření vymezení rozvojové oblasti OB5, jejíž součástí byla i rozvojová zóna RZ03. Požadavek na „prověření“ znamená, že jeho výsledkem může být nejen zachování dosavadního stavu, ale i jeho změna. Požadavek na redukci rozvojové zóny RZ03 uplatnila samotná obec Tlučná, která dlouhodobě odmítala záměr rozvojové zóny nadmístního charakteru při dálnici D5. Obdobný požadavek uplatnila již při pořizování *Územní studie Plzeň – jihozápad*, zpracované obchodní společností SLADKÝ & PARTNERS projektový ateliér s.r.o. v prosinci 2009 (dále jen „Studie Jihozápad“). Rozvojová zóna RZ03 byla původně vymezena za účelem umístění nového závodu automobilky BMW, ten však byl nakonec umístěn v Německu. Negativními dopady spojenými se zachováním rozvojové zóny byly zábor zemědělské půdy, hluk, prašnost, zhoršení obytného prostředí, tlak na ubytovny atd. Redukce tak vycházela z odůvodněného požadavku dotčené obce, který byl prověřen a akceptován jak ve Studii Jihozápad, tak i zpracovatelem a pořizovatelem opatření obecné povahy. Zpráva 2022 tuto redukci rovněž nevylučovala.

[12] Studie Jihozápad byla standardním územně plánovacím podkladem, který bylo možné využít při zhotovení Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Krajský úřad ji pořídil za účelem prověření možností koordinovaného rozvoje území Plzeň – jihozápad. Jejím cílem bylo mj. vyhodnotit rozvojové zóny a navrhnout optimální postup jejich využití. Ve studii byla rozvojová oblast R1 (průmyslová zóna Jihozápad) rozdělena na dvě etapy – R1/A a R1/B. Území obce Tlučná spadalo do etapy R1/B, jejíž realizace byla navržena až po naplnění etapy R1/A. Obec Tlučná již při projednávání studie požadovala výraznou redukci této části zóny, což bylo zohledněno v návrhu úpravy jejího vymezení. 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 ze dne 20. 12. 2018, č. j. PK-RR/5574/18. Řešení je nadále aktuální a využitelné jako podklad pro pořizování územně plánovacích dokumentací a jejich změn.

[13] Redukci rozvojové zóny RZ03 lze podle odůvodnění napadeného opatření obecné povahy chápat jako vhodnou prevenci před nepřiměřeným a neúměrným rozšiřováním zástavby do volné krajiny a snížením kvality prostředí a pohody bydlení v obytné zástavbě obce Tlučná. Jejím následkem bylo snížení plošného rozsahu rozvojových zón vymezených v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje jen přibližně o 9 % původního rozvoje.

pokračování

Nešlo o popření rozvojové oblasti OB5 vymezené v Politice územního rozvoje České republiky. Samotná redukce navíc nebrání obci, aby si sama vymezila zastavitelné plochy a stanovila pro ně podmínky. V zohlednění odůvodněného požadavku obce Tlučná ve Studii Jihozápad nelze spatřovat narušení hierarchie územně plánovací dokumentace. Odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK k bodu 5.7.3 bylo dostatečné. Fakticky bylo doplněno při vypořádání námitek a připomínek uplatněných v návaznosti na veřejné projednání návrhu tohoto opatření obecné povahy.

[14] Důvodnými nebyly ani námitky stěžovatele, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK je v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky, a to konkrétně s následujícími republikovými prioritami: priorita č. 14a – zohlednění ochrany mj. kvalitní zemědělské půdy, priorita č. 15 – předcházení prostorově sociální segregaci, priorita č. 18 – podpora polycentrického rozvoje sídelní struktury, priorita č. 19 – vytváření předpoklady využívání opuštěných areálů a ploch (tzv. brownfieldy) a priorita č. 31 – výroba energie z obnovitelných zdrojů. Krajský soud se ani s těmito námitkami neztotožnil, stejně jako s tvrzením o nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Vyhodnocení souladu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s Politikou územního rozvoje České republiky bylo provedeno komplexně z hlediska všech relevantních priorit. Jde-li o prioritu č. 14a, v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje je obsažen požadavek na minimalizaci záborů půd I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Soulad obou dokumentů byl konstatován i ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 21. 12. 2022, č. j. MMR-81189/2022-81, vydaném podle § 37 odst. 8 stavebního zákona.

[15] Politika územního rozvoje České republiky jako koncepční a strategický nástroj územního plánování podle § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona upravuje rozvojové oblasti, nikoli však rozvojové zóny, které vymezují kraje v zásadách územního rozvoje. Rozvojová oblast se na rozdíl od rozvojové zóny neomezuje jen na komerční využití (čl. 3.1 ZÚR PK) a oba pojmy nelze zaměňovat. Redukce jedné z dosavadních rozvojových zón o jedno z katastrálních území nemá za následek její celkové vyprázdnění. Samotná Politika územního rozvoje České republiky ostatně připouští vymezení rozvojových oblastí pouze v části katastrálního území.

[16] Námitka, že případná redukce se měla týkat jiných rozvojových zón než rozvojové zóny RZ03, neboť se na nich nachází půda vyššího stupně kvality, je nepřipadná. Stěžovatel svým návrhem nehájil zájem na ochraně zemědělského půdního fondu, ale zájmy svých členů, kteří z pozice vlastníků pozemků v dané lokalitě měli soukromé (podnikatelské, resp. komerční) zájmy na zachování rozvojové zóny v původní podobě. Při Aktualizaci č. 3 ZÚR PK nešlo o to, kterou část rozvojových zón redukovat, aby se zmenšil zábor půdy I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Řešena byla otázka, zda lze vyhovět požadavku obce Tlučná na redukci rozvojové zóny v lokalitě přiléhající k obytné zástavbě obce. Tento požadavek nebyl v rozporu se zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Tvrzení o poklesu kvality životní úrovně oproti rozvojovým zónám, ve kterých redukce nebude provedena, je pouhou spekulací. Spekulativní a velmi vágní jsou i námitky o rozporu s ostatními výše uvedenými prioritami.

[17] Zásadní nedostatky nevykazovalo ani *Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje na udržitelný rozvoj území*, zpracované zhotovitelem obchodní společností Ateliér Cihlář-Svoboda s.r.o. v září 2021, aktualizované v červenci

2023. Vyplývá z něj, že navržené změny v aktualizaci 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. Nebyly identifikovány vlivy na složky životního prostředí, které by předem vylučovaly realizaci některého ze záměrů, potažmo celé Aktualizace č. 3 ZÚR PK jako koncepce. Námitky stěžovatele jsou v zásadě jen obecnou polemikou o tom, co stěžovatel považuje za vhodnější řešení, jde-li o redukovanou část rozvojové zóny RZ03.

[18] Ve vyjmutí dotčených pozemků z rozvojové zóny RZ03 po 14 letech, resp. ve změně jejich funkčního zařazení, která je znemožňuje zastavět, spatřuje stěžovatel nezákonný zásah do vlastnického práva svých členů i jejich legitimního očekávání. Krajský soud nicméně uvedl, že požadavek obce Tlučná, jakož i věcný návrh změny vymezení rozvojové zóny Jihozápad (později označené jako RZ03), zahrnující redukcí rozvojové zóny v k. ú. Tlučná, existovaly ještě před tím, než Ing. Bc. Lukáš Jícha v roce 2012 a osoba zúčastněná na řízení II) v roce 2023 nabyli vlastnické právo k dotčeným pozemkům. Obec Tlučná se odkázala na schválenou změnu č. 3 jejího územního plánu, kterou zrušila průmyslovou zónu v prostoru od obce směrem na jih k dálnici D5. Územní studie tento požadavek akceptovala. Samotná změna rozvojové zóny nezpůsobila změnu funkčního zařazení pozemků ve vlastnictví členů stěžovatele. To, že byly součástí rozvojové zóny, neznamenal, že i na nich měla být zastavitelná plocha pro výrobu, skladování, obchod a služby. Tuto specifikaci mohl učinit až územní plán obce Tlučná. Pouze na základě Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje proto stěžovatel nemohl nabýt legitimní očekávání, že na pozemcích ve vlastnictví jeho členů bude realizována stavební činnost. Zároveň platí, že obec Tlučná může i nyní v územním plánu vymezit zastavitelné plochy za výše uvedenými účely. Stěžovatel může iniciovat takovou změnu územního plánu ve vztahu k pozemkům svých členů.

[19] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že se krajský úřad nedostatečně a nepřezkoumatelně vypořádal s jeho námitkami ze dne 10. 11. 2021 uplatněnými proti návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Vypořádání všech námitek a připomínek shledal krajský soud plně dostačujícím.

III. Kasační stížnost

[20] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Napadený rozsudek navrhl zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Napříč argumentací upozorňuje, že se s ní krajský soud dostatečně nevypořádal, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[21] Za nesprávný a překvapivý označil stěžovatel závěr krajského soudu, že není ekologickým spolkem. Toto postavení stěžovatele za více než 10 let jeho existence nikdo nezpochybňoval a svědčí o něm i jeho dosavadní činnost v oblasti ochrany životního prostředí. Jeho působnost se neomezuje jen na obec Tlučnou, ale je prakticky celorepubliková. Sám má místní vztah k řešenému území a účastnil se celého procesu pořizování Aktualizace č. 3 ZÚR PK, tedy podával námitky a připomínky, účastnil se veřejného projednání, nahlížel do spisu apod. I v případě pochybností mu mělo být přiznáno postavení ekologického spolku zejména s ohledem na čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), podle něhož je v řízení nutné poskytnout

pokračování

dotčené veřejnosti co nejširší práva. Za dotčenou veřejnost ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a § 3 písm. i) bod 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, je třeba považovat i stěžovatele. Je-li stěžovatel dostatečně legitimovaným spolkem pro účely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pak není důvod, aby mu tato legitimace nebyla poskytnuta v řízení podle jiných právních předpisů.

[22] Krajský soud měl stěžovatele poučit o právním názoru, že není ekologickým spolkem. V tomto ohledu měl postupovat podle § 6 a § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. Zamýšlel-li krajský soud zjišťovat činnost stěžovatele, měl formálně provést výslech jeho předsedy Ing. Bc. Lukáše Jíchy a poučit jej o všech svých souvisejících právech. Po předsedovi stěžovatele, který jím tehdy byl jen krátce, nebylo možné požadovat okamžitou reakci na dotazy krajského soudu, neboť z dosavadní pozice člena spolku nemusel mít detailní přehled o činnosti stěžovatele.

[23] Zájem stěžovatele na ochraně životního prostředí lze odvodit od zájmu svých členů, a to především pak od Ing. Bc. Lukáše Jíchy. Jelikož má tento člen zájem na ochraně životního prostředí a harmonickém rozvoji zájmů na území Plzeňského kraje, takový zájem přechází rovněž na stěžovatele. Má-li navíc tento člen pozemky „rozesety“ po celém území Plzeňského kraje, pak má i stěžovatel zájem na zrušení celé Aktualizace č. 3 ZÚR PK.

[24] Stěžovatel tvrdí, že byl jako zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona jednoznačně dotčen i na jiných právech než jen na vlastnickém právu svých členů, například na právu na příznivé životní prostředí. Bylo by přehnaným formalismem, pokud by musel tvrdit dotčení svých práv jak v pozici zástupce svých členů, tak z pozice zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti má vyšší legitimitu než spolky. Krajský soud pochybil, vztáhl-li taková oprávnění stěžovatele jako zástupce veřejnosti pouze ke k. ú. obce Kakejcov. Aktivní věcná legitimace odvíjející se od zastupování občanů obce Kakejcov platí na celém území Plzeňského kraje. Působí zde tzv. motýlí efekt (*butterfly effect*), podle něhož i malá změna na jednom místě v Plzeňském kraji může mít dopad na jiném jeho místě (třeba i na opačném konci tohoto kraje). Krajský soud měl při posouzení aktivní věcné legitimace zástupce veřejnosti přihlídnout k obsahu věcně shodné připomínky podané dne 11. 11. 2021, resp. dne 16. 5. 2023, v níž občané obce Kakejcov vymezili to, co v návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK považují za podstatné a co podle jejich názoru může zasáhnout do jejich práv.

[25] Návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK neměl být po stanovenou dobu zveřejněn na úřední desce krajského úřadu. Tato námitka uplatněná již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nesměřovala k ochraně práv třetích osob, jak nesprávně uvedl krajský soud. Lhůta měla být zachována, aby měl stěžovatel možnost své námitky a připomínky doplnit, případně zúžit nebo vzít zpět. Z ničeho nevyplývá, že se právo podat námitky a připomínky ve stanovené lhůtě vyčerpává po jejich prvním podání. U aktualizace zásad územního rozvoje, které se týkají obrovského území, je logické, že bude napřed podána jedna námitka nebo připomínka ve vztahu k jednomu konkrétnímu území a později ve lhůtě námitka jiná, vztahující se k jinému území.

[26] O námitkách stěžovatele ze dne 16. 5. 2023 nebylo rozhodnuto, nýbrž byly nesprávně vypořádány jako připomínky. Pokud by námitky byly předloženy zastupitelům

ve své komplexnosti, podle stěžovatele je velmi pravděpodobné, že alespoň jedné z nich by zastupitelstvo odpůrce vyhovělo, případně by v odůvodnění aktualizace podstatně kvalifikovanějším způsobem naložilo s argumentací stěžovatele. Nesprávný je i právní závěr, že stěžovatel mohl podat námitky až v návaznosti na veřejné projednání návrhu a že tyto námitky nepřípustně směřovaly mimo sféru občanů obce Kakejcov. Z ničeho nevyplývá povinnost zástupce veřejnosti podat námitky až od nějakého okamžiku. Stěžovatel jako zástupce veřejnosti nebyl omezen ani v tom, že by se jeho námitky musely týkat sféry občanů obce Kakejcov, případně, že by se podáním věcně shodné připomínky zkonsumovalo právo podat proti návrhu opatření obecné povahy námitky. Ve věci nevznikla nepřehledná situace, neboť jednotlivá podání kopírovala vývoj procesu aktualizace.

[27] Krajský soud měl pochybit i tím, že aproboval postup odpůrce, který Aktualizaci č. 3 ZÚR PK vydal na základě zastaralé zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Tato zpráva musí být aktualizována alespoň každé čtyři roky a dává návrhy právě pro další čtyři roky. To odpovídá požadavku, aby bylo při územním plánování vždy užito nejaktuálnějších podkladů, čemuž odpůrce v případě napadeného opatření obecné povahy nedostál. Platnost zprávy 2018 skončila nejpozději ke dni 12. 2. 2022, kdy byla vydána zpráva 2022, a po tomto datu již nebyla způsobilá být podkladem pro provedení aktualizace zásad územního rozvoje. Krajský soud nevysvětlil, z jakého důvodu bylo nemyslitelné použití zprávy 2022, a omezil se na poukaz na to, že pořizování aktualizace bylo v pokročilém stadiu. Subjektivní problémy, které měl odpůrce při pořizování aktualizace, ovšem nejsou důvodem pro jakési konkludentní prodloužení platnosti zprávy 2018. Použití zprávy 2022 nebránila žádná objektivní překážka.

[28] V Aktualizaci č. 3 ZÚR PK byly oproti jejímu návrhu provedeny podstatné úpravy ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona, tedy změny, kterými se zasahuje do práv osob nebo do veřejných zájmů. Návrh aktualizace proto měl být opětovně projednán. V článku II. kapitole 2. byly přidány nové body 8 až 12 (stěžovatelem nesprávně označené jako 9 až 13), které mají podle svého znění měnit druhý odstavec podkapitoly 2.2.5, svým obsahem však směřují vůči čtvrtému odstavci. Stěžovatel v tom spatřuje vnitřní rozpor aktualizace, s kterým se napadený rozsudek nijak nevypořádal, což zakládá jeho nepřezkoumatelnost. Podstatná změna se týká bodu 79, kterým byla do části příkazující v územních plánech zpřesnit a vymezit koridory pro tam uvedené stavby přidána stavba SD19/03-R-Žákava-územní rezerva. V bodu 228 v části vymezující KR16 – *Radnická vrchovina* byl v písmenu d) přidán cíl (cílová kvalita) zachovávat, obnovovat a dotvářet hodnotné části krajiny, zejména bývalá hradiště na návrších podél řeky Berounky. V obou případech je patrný zásah do vlastnického práva majitelů pozemků. Stěžovatel odmítá, že by v návrhu vznesl toliko vágní tvrzení. Osoby v daných lokalitách zastupuje již s ohledem na to, že jeho účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny v Plzeňském kraji.

[29] Provedení Aktualizace č. 3 ZÚR PK bylo podle stěžovatele svévolné. Ze zprávy 2018 nevyplývalo, že je potřeba redukovat vymezení rozvojové zóny RZ03, ani žádné jiné rozvojové zóny v Plzeňském kraji. I kdyby to z ní ale vyplynulo, tento požadavek by byl negován zprávou 2022. Obě zprávy pouze uvádějí, že je třeba prověřit aktuálnost vymezení rozvojových oblastí. Nelze zaměňovat pojem „prověřit“ s pojmem „redukovat“. Pokud v těchto zprávách nebylo uvedeno, že je třeba rozvojovou zónu RZ03 redukovat, pak k tomu chyběl zákonný podklad. Z obou zpráv vyplývá upozornění na skutečnost, že

pokračování

dochází k rozšiřování logistických a výrobních areálů v oblasti sjezdů z dálnice na úkor volné krajiny. K tomuto požadavku měl být na základě komplexní analýzy problému navržen odborný postup, jak by tento identifikovaný problém měl být řešen. To se však nestalo.

[30] Ve vztahu k redukci rozvojové zóny RZ03 odpůrce odkázal na Studii Jihozápad, která ale nebyla platným podkladem. Podle stěžovatele krajský úřad prověřil její aktuálnost chybně, v rozporu s metodickým pokynem Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 11. 6. 2018 *Prověřování aktuálnosti a úpravy územních a urbanistických studií*. Studie Jihozápad nerespektuje hierarchii územně plánovací dokumentace a je v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky, která nařizovala obcím v obvodu obce s rozšířenou působností Nýřany vymezit v územních plánech rozvojové zóny. Pro posouzení aktuálnosti Studie Jihozápad nebylo rozhodné, že doposud nebyla všechna v ní uvedená řešení převzata do územní plánovací dokumentace.

[31] Dále stěžovatel tvrdí, že Studie Jihozápad je v rozporu se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje, ve znění Aktualizací č. 1 a 2, které vymezují aktuální zónu RZ03 jako součást rozvojové oblasti OB5, včetně k. ú. Tlučná. Pakliže by respektovala Politiku územního rozvoje České republiky, nemohla by navrhnout redukci zóny RZ03 z k. ú. Tlučná, ale spíše její rozšíření. Od roku 2009 se navíc změnily společenské priority. Tehdy nebyla ochrana půdního fondu tématem a hojně se zastavovala půda I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. V mezidobí se ale potřeba její ochrany zvýšila. Přesto v celé Studii Jihozápad není ani zmínka o zemědělském půdním fondu.

[32] Soulad Studie Jihozápad s právními předpisy zpochybňuje stěžovatel i tím, že v mezidobí byl s účinností od 1. 1. 2018 novelizován § 18 odst. 3 stavebního zákona. Dříve měly orgány územního plánování povinnost koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu jen veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, zatímco dnes musí i podle tohoto zákona. Podle § 1 odst. 3 stavebního zákona jde o zájmy při územním plánování, povolování staveb a výstavbě a vytváření podmínek pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury.

[33] Stěžovatel je přesvědčen, že redukce rozvojové zóny RZ03 je navrhována z důvodu, aby bylo vyhověno územně plánovací dokumentaci obce Tlučná, což ale popírá hierarchii územně plánovací dokumentace. Podle § 36 odst. 5 stavebního zákona platí, že zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Případný nesoulad nemůže být řešen tak, že se zásady územního rozvoje budou přizpůsobovat územně plánovací dokumentaci obce. Redukce rozvojové zóny RZ03 nebyla ani řádně odůvodněna. Prakticky celé odůvodnění obsažené v Aktualizaci č. 3 ZÚR PK je založeno na Studii Jihozápad, která však žádné podrobné odůvodnění neposkytuje. Je otázkou, z jakého důvodu je Studie Jihozápad najednou podkladem neopomenutelným, jestliže nebylo navrženo redukovat zónu RZ03 již v předchozích dvou aktualizacích. Původně obec Tlučná v územním plánu průmyslovou výstavbu v zóně RZ03 na svém území akceptovala a dodnes je dané území v územním plánu obce Tlučná vedeno jako zastavitelné. Teprve aktualizací č. 2 obec zónu pro průmyslovou výstavbu ze svého územního plánu odstranila s tím, že požádá o změnu zásad územního

rozvoje. Toto odstranění bylo v rozporu se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje. Protizákonný postup obce Tlučná nemůže být Aktualizací č. 3 ZÚR PK zhojen.

[34] Vnitřní rozpor Aktualizace č. 3 ZÚR PK je dán i tím, že zatímco v případě severní části rozvojové zóny RZ03 byla „závažnost“ Studie Jihozápad zásadním důvodem pro její redukci, v případě jižní části rozvojové zóny RZ03, byť i zde studie doporučovala redukci, její „závažnost“ nebyla na překážku. Jestliže byla územní studie prodloužena z důvodu jejího dalšího využití, pak je zcela nelogický krok orgánu veřejné moci, že prodloužil zastaralou územní studii jen proto, aby vyhověl požadavku jedné obce ve vztahu jen k nějakému území, a ve vztahu k jiným územím byla tato územní studie naprosto bezvýznamná. Jde o naprosto účelový krok.

[35] Aktualizací č. 3 ZÚR PK vytýká stěžovatel i rozpor s Politikou územního rozvoje České republiky. Bylo povinností krajského úřadu, aby podle § 40 odst. 1 písm. a) stavebního zákona sám přezkoumal soulad obou dokumentů. V tomto ohledu neměl toliko odkázat na názor vyjádřený ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj. Stěžovatel upozorňuje na republikovou prioritu č. 14a, která vyžaduje, aby byla při plánování rozvoje venkovských území a oblastí, ve vazbě na rozvoj primárního sektoru, zohledněna též ochrana kvalitních lesních porostů, vodních ploch a kvalitní zemědělské, především orné půdy a ekologicky funkcí krajiny. Aktualizace č. 3 ZÚR PK sice rovněž zdůrazňuje ochranu zemědělského půdního fondu či lesa, už se však nezabývají tím, jaký dopad má na naplňování celorepublikového cíle. Podle kvalifikovaného odhadu záborů zemědělského půdního fondu se zábor týká celkem cca 1,9 ha půdy I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Současně nenastává žádné vrácení půdy II. třídy, neboť finální redukce bude na jednotlivých obcích, resp. na jejich územních plánech. Jde o flagrantní zásah do životního prostředí, a tudíž nelze souhlasit s chybným a nekompletním vyhodnocením vlivů na životní prostředí, že dopady na zemědělský půdní fond jsou nulové až mírně negativní. Zásady územního rozvoje tak nedostojí požadavku, aby byly primárně chráněny kvalitní zemědělská půda a kvalitní lesní porosty. Stěžovatel nerozumí, z jakého důvodu byla místo redukce rozvojových zón RZ01, RZ04 a RZ05 v částech s nejkvalitnější půdou provedena redukce rozvojové zóny RZ03, v níž se nachází brownfield a půda převážně podprůměrné kvality. Takovýto selektivní přístup lze považovat za silně netransparentní a podryvající důvěru v nestranné rozhodování.

[36] I když je rozvojová oblast OB5 vymezena v Politice územního rozvoje České republiky, změna vymezení rozvojových zón stanovených v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje má fakticky za následek její negaci či zúžení, které zakládá rozpor obou dokumentů. Politika územního rozvoje České republiky přikazuje existenci rozvojové zóny. Krajský soud fakticky posvětil salámový efekt zužování rozvojových zón. V rozporu s republikovými prioritami nejsou přednostně využívány plochy určené pro rekultivaci (tzv. brownfieldy). Aktualizace následkem redukce nenaplní ani cíle polycenter. Rozvojová zóna by po umožnění využití části na bydlení jednoznačně přispěla k posílení významu Nýřanska oproti Plzni, v níž byla vybudována rozsáhlá průmyslová zóna. Jde o ukázkový případ toho, kdy nejsou naplňovány cíle vyváženého rozvoje sídelní struktury a polycentrismu.

[37] Napadený rozsudek neposkytl ochranu ani vlastnickému právu stěžovatele, resp. jeho členů, a jejich legitimnímu očekávání. Pozemky členů spolku byly zařazeny do

pokračování

rozvojové zóny RZ03 po celou dobu platnosti Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, tedy po dobu více než 14 let. Jejich změna představuje nejen nepřiměřený zásah do uvedených práv, nýbrž je také v rozporu se zásadou kontinuity územního plánování a předvídatelnosti a transparentnosti změn v území. Požadavek na kontinuitu neznamená, že existující stav nelze změnit, musí však k tomu existovat relevantní důvod. Ten ve Studii Jihozápad, ani v Aktualizaci č. 3 ZÚR PK vyjádřen není. Změna funkčního využití pozemků musí být podepřena zákonnými důvody a provedena co možná v nejmenším (nejšetrnějším) rozsahu. Nepřiměřenost zásahu v dané věci je dána tím, že vyjmuté pozemky nyní nemohou jejich vlastníci zastavět.

[38] V souvislosti s tvrzeným porušením legitimního očekávání stěžovatel zdůrazňuje hierarchii územně plánovacích dokumentací, jejímž projevem musí být, že územní plán obce převezme rozvojovou zónu stanovenou zásadami územního rozvoje. Obec Tlučná v územním plánu existenci rozvojové zóny RZ03 nerespektovala, její redukci však nenavrhl v žádné z předchozích aktualizací zásad územního rozvoje. Učinila tak až poté, co se Ing. Bc. Lukáš Jícha domáhal uvedení územního plánu obce Tlučná do souladu s platnými Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje při pořizování nového územního plánu v roce 2021, načež se tato obec rozhodla vyčkat s přijetím nového územního plánu do vydání Aktualizace č. 3 ZÚR PK. V mezidobí Ing. Bc. Lukáš Jícha žádal o kladné územní rozhodnutí o umístění stavby v zóně RZ03, čímž mu vzniklo legitimní očekávání, že bude moci v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací v rozvojové zóně RZ03 stavět. Bylo povinností obce, aby nejprve uvedla svůj územní plán do souladu se zásadami územního rozvoje. Teprve poté měla uplatnit svůj požadavek na jejich změnu. Jestliže tak obec Tlučná nepostupovala, postupovala protiprávně.

[39] Ztotožnit se stěžovatel nemůže ani se závěrem krajského soudu, že se krajský úřad dostatečně vypořádal se všemi jeho námitkami ze dne 10. 11. 2021. Podle stěžovatele není patrné, jak krajský soud hodnotil jednotlivé body námitek a které skutečnosti vzal za prokazané. Z tohoto důvodu považuje stěžovatel rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

IV. Vyjádření odpůrce

[40] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své vyjádření k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy, které je součástí soudního spisu.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[41] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Stěžovatel je také zastoupen advokátem. Bylo tak možné přezkoumat rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by bylo třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[42] Kasační stížnost není důvodná.

[43] Zásady územního rozvoje jsou jedním z nástrojů územního plánování. Podle § 36 odst. 1 věty první stavebního zákona se jimi „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“. Zásady územního rozvoje „se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu“ (§ 36 odst. 4 stavebního zákona) a „jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území“ (§ 36 odst. 5 stavebního zákona).

[44] Přestože se zásady územního rozvoje jako koncepční dokument vyznačují vyšší mírou obecnosti, s ohledem na jejich závaznost u nich nelze vyloučit dopad do právní sféry konkrétních osob. Nejvyšší správní soud připomíná svůj závěr, že „*si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání zásad územního rozvoje, a proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení, zda se jedná o takovou vadu, která mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. To však neznamená, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje může 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 na právech 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“* (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133). Tyto závěry lze plně vztáhnout i na aktualizaci zásad územního rozvoje ve smyslu § 42 stavebního zákona.

[45] Stěžovatel v kasační stížnosti na mnoha místech namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, tyto námitky však nejsou opodstatněné. Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána zejména u takových rozhodnutí, z jejichž odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-53). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Jak bude patrné z vypořádání jednotlivých okruhů námitek stěžovatele, napadený rozsudek požadavkům na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí dostál. Nelze v něm spatřovat žádnou objektivní překážku, která by znemožňovala jeho přezkum.

V.a Nedůvodnost návrhu ve vztahu k převážné části napadeného opatření obecné povahy z důvodu, že se vůbec nedotýká právní sféry spolku

[46] První okruh námitek se týká posouzení aktivní věcné legitimace stěžovatele, tedy důvodnosti návrhu na zrušení Aktualizace č. 3 ZÚR PK, v rozsahu všech jejích částí s výjimkou těch, které se týkají redukce rozvojové zóny RZ03. Podle krajského soudu ve vztahu k těmto částem nebyla aktivní věcná legitimace dána již z toho důvodu, že jimi nemohla být dotčena právní sféra stěžovatele.

pokračování

[47] Podle Nejvyššího správního soudu „[a]ktivní 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 sféře 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.)“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Aktivní věcná legitimace navrhovatele se „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. [...] Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení stěžovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech stěžovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Pokud stěžovatel 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“ (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS).

[48] Oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy může mít také spolek, neboť i ten jím může být zkrácen na svých právech. Ústavní soud tento právní závěr v minulosti vyslovil především vůči ekologickým spolkům, nikoli však jen vůči nim. Stejně jako u jiných navrhovatelů se i u spolku uplatní obecný požadavek podle § 101a odst. 1 s. ř. s., aby v návrhu vymezil, v čem přesně mělo spočívat jeho zkrácení na právech. Musí tvrdit nejen obsahovou nezákonnost opatření obecné povahy či procedury jeho vydání, nýbrž také v čem se tato nezákonnost dotýká jeho právních sféry (srov. již zmíněný nálezk Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 24, a dále nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, bod 34, a ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bod 70).

[49] Pro posouzení aktivní věcné legitimace představuje podstatné kritérium „místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. 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. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sebrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní ‚zavedenost‘, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži“ (nálezk Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, body 25 a 26).

[50] V neposlední řadě je třeba uvést, že *„zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítka, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“* (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 27).

[51] Ústavní soud v citovaných rozhodnutích zmiňuje pojem ekologického spolku, který ale není žádným zákonem vymezen. V obecné rovině je toliko vyjádřením toho, že účelem spolku podle stanov je ochrana životního prostředí. Zákon s uplatňováním práv ekologických spolků v některých správních řízeních výslovně počítá [srov. § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; v této souvislosti lze zmínit také čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy].

[52] Nejvyšší správní soud připomíná, že *„[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 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“* (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 187/2017-264). Tento závěr je významný i ve vztahu k možnosti spolku domáhat se ochrany základního práva na příznivé životní prostředí zaručeného v čl. 35 odst. 1 Listiny. Platí nicméně, že *„není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně“* (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, bod 81). Podstatné je, *„zda má tvrzený zásah důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje“* (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, bod 73). U ekologických spolků to znamená, že mohou uplatňovat námitky mající alespoň nepřímý vztah k ochraně přírody a krajiny, tedy k jedné ze složek životního prostředí vymezených v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jimiž jsou volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny, případně námitky týkající se jednoho z prostředků, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována podle § 2 odst. 2 tohoto zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016-96, bod 45, nebo již zmíněný rozsudek NSS č. j. 9 As 310/2017-164, bod 76).

[53] Posouzení, zda stěžovatel jako spolek byl opatřením obecné povahy nebo jeho částí dotčen ve své právní sféře, se neodvíjí jen od jeho účelu podle stanov. Rozhodné je také to, kdo je ve spolku sdružen, případně faktická činnost tohoto spolku mající vztah k území, na které opatření obecné povahy dopadá. Teprve na tomto základě lze učinit závěr, zda se regulace obsažená v opatření obecné povahy dotýká jeho práv. Zákon nestanoví ekologickým spolkům privilegované postavení v tom smyslu, že jakýkoli spolek, jehož účelem podle stanov je ochrana životního prostředí, může podat návrh (žalobu) v jakékoli věci, v níž by potenciálně mohlo být zasaženo do práva na příznivé životní prostředí. Je na spolku, aby v soudním řízení takovýto dopad do své právní sféry prokázal. O dotčení právní sféry nejde v situaci, kdy nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které navrhovatel namítá jako dotčení na

pokračování

svých veřejných subjektivních právech (např. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82, bod 39).

[54] Namítá-li stěžovatel nesprávnost závěru krajského soudu, že není ekologickým spolkem, pro posouzení věci má tento závěr jen omezený význam. Krajský soud totiž nezpochybnil aktivní procesní legitimaci stěžovatele a v rozsahu, který se týkal redukce rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná, se vypořádal i se všemi jeho námitkami, včetně těch, které se týkaly možného zásahu do základního práva na příznivé životní prostředí, byť tak učinil jen ve vazbě na členy stěžovatele.

[55] Pokud jde o zbylé části Aktualizace č. 3 ZÚR PK, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že u nich byl dán důvod zamítnutí návrhu. Z ničeho totiž nevyplývá, jak by mohly tyto části zasáhnout do práv stěžovatele. Jeho tvrzení, ať už učiněná v návrhu samotném, nebo v průběhu jednání v řízení před krajským soudem, nevypovídají o takové činnosti na ochranu životního prostředí, která by přesahovala vazbu na k. ú. Tlučná. Nic na tom nemění ani stěžovatelem tvrzená skutečnost, že se měl kromě řízení týkajících se rozvojové zóny RZ03 angažovat i v řízeních týkajících se stanovení dobývacího prostoru Hanov u Lestkova. I kdyby bylo možné shledat určitý vztah mezi činnostmi stěžovatele a tímto územím, z jeho návrhu ani tvrzení učiněných v průběhu řízení není zřejmé, jakým způsobem se mělo napadené opatření obecné povahy negativně promítnout do jeho práv právě s ohledem na tento jiný místní vztah. Nadto je třeba opětovně zdůraznit, že ani povaha stěžovatele jako ekologického spolku by nezakládala jeho privilegované postavení ve smyslu presumpce dopadu celého napadeného opatření obecné povahy do jeho právní sféry. Nelze z ní bez dalšího dovozovat stěžovatelem tvrzenou „celorepublikovou působnost“.

[56] Stěžovatel podal návrh i jako zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona, tato skutečnost však nemění nic na tom, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může být důvodný jen při prokázání dotčení jeho právní sféry, resp. právní sféry jím zastupovaných osob, jimiž byli občané obce Kakejcov. Tato podmínka má své vyjádření i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že oprávnění zástupce veřejnosti v procesu územního plánování „je podepřeno, na rozdíl od spolku, značnou mírou legitimacy, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona), kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. Zástupci veřejnosti tak lze při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování přiznat vyšší legitimitu než spolku. Je zmocněn k podání námítky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasné“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 83).

[57] Z tohoto důvodu se stěžovatel mylí, domnívá-li se, že zástupce veřejnosti nemusí tvrdit dotčení práv napadeným opatření obecné povahy. Nic takového nevyplývá ani z Aarhuské úmluvy, na kterou stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně odkazuje. Zároveň je namístě uvést, že jeden spolek může v jednom řízení odvíjet svou věcnou aktivní legitimaci ve vztahu k různým částem napadeného opatření obecné povahy z různých důvodů, tedy zčásti jako spolek přímo dotčený na svých právech, a zčásti jako zástupce veřejnosti. Nejde

o projev přehnaného formalismu, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž o logický důsledek jeho dvojjediného postavení.

[58] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem neshledal aktivní věcnou legitimaci stěžovatele jako zástupce veřejnosti. Ta mohla být dána jen ve vztahu k té části napadeného opatření obecné povahy, kterou byla dotčena právní sféra jím reprezentovaných občanů obce Kakejcov. V nynějším případě mělo jít o část napadeného opatření obecné povahy řešící vypuštění územní rezervy (ZD 175/1-R) pro železniční trať č. 175 Rokycany – Nezvěstice. Z návrhu však nevyplývá žádná konkrétní argumentace, která by odůvodňovala zrušení této části. Stěžovatel pouze uvedl, že se zhorší dopravní obslužnosti obce Kakejcov, což povede k poklesu hodnoty nemovitostí. Nebylo úlohou krajského soudu za stěžovatele domýšlet či ve správním spise dohledávat návrhovou argumentaci (např. z obsahu věcně shodné připomínky podané dne 11. 11. 2021, resp. dne 16. 5. 2023, jak namítá stěžovatel). Požadavek na konkrétní tvrzení o dotčení právní sféry, mající základ v § 101a odst. 1 s. ř. s., nemůže přebít ani obecný poukaz na tzv. motýlí efekt (*butterfly effect*). Krajský soud nepochybil, neshledal-li příčinnou souvislost mezi napadeným opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které stěžovatel namítal jako dotčení na veřejných subjektivních právech jím reprezentovaných občanů obce Kakejcov.

[59] Stěžovatel měl možnost tvrdit a prokázat skutečnosti rozhodné pro posouzení jeho věcné aktivní legitimace, včetně toho, jakým způsobem může být napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých právech. Krajský soud při jednání postupoval v intencích § 49 odst. 4 věty druhé s. ř. s., podle něhož „[p]ředseda senátu vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků uplatněny nebyly“. Stěžovatel na dotaz týkající se aktivit v oblasti ochrany životního prostředí v Plzeňském kraji v letech 2022 a 2023 odpověděl a krajský soud zohlednil jeho tvrzení ve svém posouzení. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že tvrzené aktivity nebyly způsobilé odůvodnit závěr o dotčení stěžovatele na jeho právech napadeným opatřením obecné povahy jako celkem. Pochybení se krajský soud nedopustil ani tím, že neprovedl výslech předsedy stěžovatele a nepoučil jej o všech svých právech v souvislosti s jeho výslechem. I kdyby měl krajský soud poučovací povinnost podle § 6 a § 118a o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. o nutnosti navrhovatele prokazovat svou aktivní věcnou legitimaci, v posuzované věci by námitka jejího porušení nemohla být důvodná, neboť stěžovatel ani na přímý dotaz nesdělil jiné aktivity v oblasti ochrany životního prostředí.

V.b Postup při pořizování a vydání aktualizace zásad územního rozvoje

[60] K tvrzeným procesním pochybením Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel vytýká odpůrci zkrácení doby, po kterou měl být návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK zveřejněn na úřední desce. Tuto námitku uplatnil již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a krajský soud na ni podrobně reagoval. Z napadeného rozsudku (bod 87) vyplývá, že krajský úřad jako pořizovatel napadeného opatření obecné povahy vydal dne 4. 4. 2023 veřejnou vyhlášku, kterou s odkazem na § 42 odst. 4 a § 39 odst. 1 stavebního zákona oznámil konání veřejného projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK dne 10. 5. 2023. Současně vyzval k námitkám a připomínkám k návrhu ve lhůtě do 7 dnů od konání veřejného projednání, včetně poučení, že k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Ze správního spisu vyplývá, že veřejná vyhláška byla vyvěšena dne 4. 4. 2023 a sejmuta dne 18. 5. 2023, vyhláška

pokračování

byla v souladu s § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, doručena dne 19. 4. 2023 a veřejné projednání se konalo nejdříve 15 dnů po jejím doručení, jak to předpokládá § 39 odst. 1 stavebního zákona. Na úřední desce zůstala zveřejněna až do doby, kdy uplynula již zmíněná lhůta 7 dnů pro podávání námitek a připomínek. Omezuje-li se stěžovatel v kasační stížnosti na tvrzení, že se touto námitkou nedomáhal ochrany práv třetích osob (jak naznačil krajský soud), nic to nemění na tom, že nijak nekonkretizoval, v čem měl být tvrzeným předčasným sejmutím veřejné vyhlášky z úřední desky sám zkrácen na svých právech. Je navíc zřejmé, že veřejná vyhláška předčasně sejmuta nebyla. Jde o nedůvodnou námitku, vůči níž plně postačí odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku.

[61] Podání, které stěžovatel učinil dne 16. 5. 2023 a označil za námítky zástupce veřejnosti podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, bylo obsahově totožné s připomínkami dalších 8 osob zastoupených stejným zástupcem. Krajský soud vysvětlil, že krajský úřad jako pořizovatel napadeného opatření obecné povahy nepochybil, jestliže toto podání posoudil podle obsahu tak, že směřovalo zejména proti redukci rozvojové zóny RZ03 z k. ú. Tlučná. Stěžovatel v tomto podání sám vymezil dotčené území k jím uplatněným námitkám jako k. ú. Tlučná, Nýřany, Vejprnice, Líně a Úherce u Nýřan. Nebyla tak dána žádná souvislost s možným dotčením právní sféry občanů obce Kakejcov.

[62] Z hlediska možného zásahu do práv stěžovatele je však stěžejní závěr krajského soudu, že podání bylo vypořádáno jako připomínky. Návrh rozhodnutí o námitkách i návrh na vyhodnocení připomínek k návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK tvořily jeden společný dokument, který krajský úřad dne 29. 6. 2023 v souladu s § 39 odst. 4 stavebního zákona doručil dotčeným orgánům a Ministerstvu pro místní rozvoj k uplatnění stanovisek. Žádná negativní stanoviska uplatněna nebyla. Vypořádání námitek a připomínek uplatněných v návaznosti na veřejné projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK, včetně stanovisek dotčených orgánů a Ministerstva pro místní rozvoj, bylo komplexní a jako součást správního spisu bylo plně k dispozici zastupitelům odpůrce pro účely jejich rozhodnutí. Krajský soud vysvětlil, že i kdyby bylo posouzení podání stěžovatele nesprávně posouzeno jako připomínky, do jeho práv by se tato skutečnost za daných okolností nijak negativně nepromítla. S tímto závěrem se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Krajský soud také přílehlavě odkázal na právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, 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“ (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 217/2015-182, bod 66).

V.c Pořízení aktualizace zásad územního rozvoje na základě dřívější zprávy o jejich uplatňování

[63] Stěžovatel dále namítá porušení § 42 odst. 4 stavebního zákona, podle jehož věty první „[p]ři 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“.

[64] Podstata této námitky spočívá v tom, že Aktualizace č. 3 ZÚR PK v době svého pořízení nevycházela z aktuální zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Návrh aktualizace byl sice pořízen na základě zprávy 2018, v průběhu řízení o zásadách územního rozvoje již ale byla schválena zpráva 2022. Odpůrce měl vycházet právě z této zprávy, která redukci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná nepožadovala. Krajský soud měl podle stěžovatele pochybit, považoval-li aktualizaci provedenou na tomto základě za zákonnou.

[65] Nejvyšší správní soud s tímto výkladem nesouhlasí. V § 42 odst. 3 stavebního zákona se sice stanoví povinnost krajského úřadu předložit návrh zprávy o aktualizaci zásad územního rozvoje ke schválení zastupitelstvu kraje nejpozději do 4 let po vydání zásad územního rozvoje nebo jejich poslední aktualizace, s jejím schválením ale není spojen žádný důsledek pro již zahájený proces pořizování aktualizace zásad územního rozvoje. Případné nové skutečnosti ostatně mohly být zohledněny v různých fázích tohoto procesu. Samotné schválení zprávy 2022 proto nemělo za následek neplatnost zprávy 2018, ani nezaložilo rozpor na jejím základě pořízeného návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s § 42 odst. 4 ve spojení s § 37 stavebního zákona, který by v případě jeho přijetí měl mít jen z tohoto důvodu za následek nezákonnost aktualizace zásad územního rozvoje.

[66] Nelze také přehlédnout, že uvedené zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje nejsou v otázce možné redukce rozvojové zóny RZ03 v rozporu. Zpráva 2018 ve vztahu k části 3. Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, s názvem *Zpřesnění vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os vymezených v politice územního rozvoje a vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území více obcí*, stanoví požadavek na prověření a aktualizaci vymezení ostatních rozvojových oblastí a os (str. 17 této zprávy). Na jiném místě uvádí, že rozvojová oblast OB5, kterou vymezuje čl. 44 Politiky územního rozvoje České republiky, již sice byla vymezena v zásadách územního rozvoje, její vymezení však bude prověřeno a aktualizováno. Zpráva 2022 obsahuje pouze obecný požadavek na prověření nezbytnosti případné aktualizace vymezení rozvojových oblastí a os (str. 5 této zprávy), tím ale nepopírá požadavky vyplývající ze zprávy předchozí. Ve zprávě 2022 je totiž již zohledněna pořizovaná Aktualizace č. 3 ZÚR PK, která vychází ze zprávy 2018. Výslovně je zde uvedeno, že tato aktualizace uvádí stávající Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje do souladu s právními předpisy a nadřazenou dokumentací (str. 4 této zprávy).

[67] Obstojí proto závěr krajského soudu, že zpráva 2022 v části týkající se prověření rozvojových zón z hlediska potřeby jejich případné aktualizace nepopírá zprávu 2018. Námitkám, které se týkají použití zprávy 2018, Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit.

V.d Povaha úprav, které doznala aktualizace zásad územního rozvoje oproti jejímu návrhu

[68] Další okruh námitek se týká tvrzení stěžovatele, že návrh Aktualizace č. 3 ZÚR PK doznal podstatných úprav, pro které se mělo konat v rozsahu těchto úprav jeho opakované veřejné projednání. V tomto ohledu stěžovatel poukazuje na některé změny návrhu.

[69] Podle § 39 odst. 4 stavebního zákona „[k]rajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Návrhy doručí dotčeným orgánům a ministerstvu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě do 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo ministerstvo neuplatní

pokračování

stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy souhlasí. Pokud je to nezbytné, krajský úřad zajistí úpravu návrhu zásad územního rozvoje v souladu s výsledky projednání.“

[70] Na toto ustanovení navazuje § 39 odst. 5 stavebního zákona, který stanoví, že „[d]ojde-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.“

[71] Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel v žalobě namítl nesrozumitelnost Aktualizace č. 3 ZÚR PK ve vztahu k čl. I kapitoly 2. bodům 10 až 12. Tvrdil, že tyto body svým obsahem směřují ke změně čtvrtého odstavce podkapitoly 2.2.5, je v nich však uvedeno, že mění druhý odstavec (např. bod 10 zní: „*V podkapitole 2.2.5., druhém odstavci, první odrážce se za slova ‚vlastnosti krajiny‘ vkládají slova ‚s důrazem na hospodaření na zemědělské půdě‘.*“). Zároveň stěžovatel krajskému soudu důvodně vytkl, že na tuto námitku nereagoval. Z jejího obsahu nicméně vyplývá, že vychází z nesprávného porozumění tomu, jak je podkapitola 2.2.5 strukturována. Ta sestává ze tří odstavců, které nejsou označeny číslem. Číslem jsou označeny jen jednotlivé body 1 až 4 odstavce prvního odstavce, z čehož lze usuzovat, že stěžovatel vztáhl označení bodu 4 prvního odstavce i na celý druhý odstavec, který považoval za odstavec čtvrtý. Tak tomu ale není. Svědčí o tom i znění čl. I kapitoly 2. bodu 9 Aktualizace č. 3 ZÚR PK („*V podkapitole 2.2.5., prvním odstavci se slova ‚protipovodňové ochrany‘ nahrazují slovy ‚ochrany před povodněmi‘ a v bodě 1. se za slova ‚ochrannými hrázemi‘ vkládají slova ‚nebo jinými liniovými protipovodňovými opatřeními‘.*“). Lze z něj dovodit, že první odstavec sestává ze čtyř bodů, a nikoli to, že by podkapitola 2.2.5 sestávala ze čtyř odstavců odpovídajícím těmto bodům s tím, že takto vymezený odstavec 4 by zahrnoval celý zbývající text podkapitoly 2.2.5. Byť se tak krajský soud k této námitce nevyjádřil, její vypořádání vyplývá přímo z textu výrokové části Aktualizace č. 3 ZÚR PK, která není nepřezkoumatelná z důvodu nesrozumitelnosti. Stejně tak není z tohoto důvodu nepřezkoumatelný ani napadený rozsudek.

[72] Jde-li o posouzení, zda některá ze stěžovatelem zmíněných změn má povahu podstatné úpravy ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona, lze souhlasit s právním názorem, 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 těch, kteří mohou uplatnit námitky, a úprava není zjevně v jejich prospěch*“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, bod 587, a tam odkazovaná komentářová literatura). Nejvyšší správní soud se s tímto názorem již v minulosti ztotožnil (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, bod 153) a v posuzované věci z něj vyšel i krajský soud. Ten shledal provedené změny za spíše terminologické či upřesňující povahy a žádnou z nich nepovažoval za podstatnou úpravu.

[73] Stěžejní je však právě neprokázání, že by se jakákoli z namítaných úprav Aktualizace č. 3 ZÚR PK dotýkala práv stěžovatele. Podle stěžovatele se nejpodstatnější úpravy týkaly

požadavku na zpřesnění a vymezení koridorů pro stavbu silnice I/19 Losiná, jde-li o územní rezervu SD19/03-R v oblasti obce Žákava (bod 79), a dále v části KR16 – *Radnická vrchovina* cíle zachovávat, obnovovat a dotvářet hodnotné části krajiny, zejména bývalá hradiště na návrších podél řeky Berounky (bod 228; ve vztahu k tomuto bodu není jednoznačně označen text části KR16, kterým byla tato úprava provedena). V těchto případech jde o území, u něhož nemohly být bez dalšího dotčena ani práva členů stěžovatele, ani práva občanů obce Kakejcov. Z důvodů výše uvedených nemůže stěžovatel svou aktivní věcnou legitimaci k těmto změnám dovozovat toliko ze svého postavení spolku. Krajský soud se s námitkami stěžovatele týkajícími se podstatných úprav ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona v odůvodnění napadeného rozsudku (body 105 až 110) dostatečně vypořádal.

V.e Vyloučení svévole při redukci rozvojové zóny RZ03

[74] Stěžovatel spatřuje svévoli a nedostatek zákonného podkladu redukce rozvojové zóny RZ03 v tom, že zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje zmiňují pouze požadavek „prověřit“ vymezení rozvojových oblastí, nikoli je „redukovat“ formou redukce rozvojových zón v zásadách územního rozvoje. Tento výklad ale Nejvyšší správní soud považuje za nelogický. Má-li být „prověřeno“ vymezení rozvojových oblastí, z povahy věci tomu tak má být za účelem jeho případné úpravy, včetně možnosti redukce.

[75] Politika územního rozvoje České republiky, v rozhodném znění, v čl. 44 vymezuje jako součást rozvojové oblasti OB5 také území obcí ze správních obvodů obce s rozšířenou působností Nýřany (bez obcí v severozápadní části). V čl. 39 písm. c) stanoví, že „[k]raje 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 jednotlivých rozvojových oblastí a rozvojových os. V případě rozvojových os a oblastí je možné tyto osy nebo oblasti vymezit i pouze v části katastrálních území.“ Samotná Politika územního rozvoje České republiky tak předpokládá, že rozvojové oblasti budou způsobem předvídaným v § 36 odst. 1 stavebního zákona konkretizovány až v zásadách územního rozvoje, například prostřednictvím vymezení rozvojových zón nadmístního významu. Konkretizace rozvojových oblastí sice musí vycházet z Politiky územního rozvoje České republiky, to ale neznamená, že by s ohledem na konkrétní podmínky v jednotlivých obcích nemohlo být vymezení rozvojových zón nadmístního významu užší, aniž by tím byl zpochybněn účel rozvojových oblastí. Není ani vyloučeno, že některá z obcí, jejichž území tvoří rozvojovou oblast, nebude součástí žádné rozvojové zóny. Tento závěr lze vztáhnout i ke k. ú. Tlučná, které se nachází v obvodu obce s rozšířenou působností Nýřany, avšak nikoli v jeho severozápadní části.

[76] Přisvědčit nelze ani tvrzení, že redukce rozvojové zóny RZ03 je svévolná. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem poukazuje na odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK, v jejíž kapitole G. části 5.7.3 jsou důvody redukce podrobně vysvětleny (str. 210 až 213). Blíže se těmto důvodům budou věnovat další části odůvodnění tohoto rozsudku.

V.f Územní studie Plzeň – jihozápad jako způsobilý podklad aktualizace zásad územního rozvoje

[77] Z odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK vyplývá, že redukce rozvojové zóny RZ03 vycházela ze Studie Jihozápad. Stěžovatel již žalobou zpochybňoval způsobilost této studie

pokračování

být podkladem aktualizace zásad územního rozvoje. Napadenému rozsudku vytýká, že se s jeho argumentací nesprávně vypořádal.

[78] Územní studie je podle § 25 stavebního zákona jedním z územně plánovacích podkladů, který ověřuje možnosti a podmínky změn v území a „slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změn a pro rozhodování v území“. Její funkce je vymezena v § 30 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož územní studie „navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území“.

[79] Aktuálnost Studie Jihozápad byla prověřena rozhodnutím krajského úřadu č. j. PK-RR/5574/18, což uznává i stěžovatel. Tento postup předvídá § 30 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s čl. II odst. 1 zákona č. 225/2017 Sb. Předmětem pochybností stěžovatele je samotný závěr o aktuálnosti Studie Jihozápad a její soulad s Politikou územního rozvoje České republiky a dřívějšími zásadami územního rozvoje.

[80] Má-li být územní studie podkladem pro zásady územního rozvoje nebo jejich aktualizaci, je zřejmé, že řešení jí navrhovaná, prověřovaná či posuzovaná se mohou lišit od stávajících zásad územního rozvoje. V opačném případě by jakákoli změna na jejich základě byla nemožná. Takto pojatý rozpor Studie Jihozápad se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje nemůže odůvodnit závěr o její nezpůsobilosti.

[81] Nezákonnost redukce rozvojové zóny RZ03 nelze spatřovat ani v tvrzeném rozporu Studie Jihozápad s Politikou územního rozvoje České republiky. Ta počítá s tím, že jí stanovené rozvojové oblasti budou konkretizovány v zásadách územního rozvoje. Rozvojové zóny nadmístního významu v nich mohou být vymezeny úzeji, tím však nesmí být popřen smysl rozvojových oblastí. Použití Studie Jihozápad není projevem nerespektování hierarchie územně plánovací dokumentace. Jde o podklad pro příslušné orgány územního plánování, aby v souladu se stavebním zákonem zvážily, zda by územně plánovací dokumentace neměla doznat změn. Takto je třeba rozumět i návrhu, aby součástí rozvojové zóny RZ03 nebylo k. ú. Tlučná. Rovněž není nerespektováním uvedené hierarchie, že redukcí bylo vyhověno návrhu obce přímo dotčené aktualizací. Právní otázka, zda územní plán této obce je v souladu se stávajícími zásadami územního rozvoje, není v tomto směru vůbec rozhodná. Právo obce iniciovat takovouto změnu, které jí výslovně přiznává § 42a odst. 2 stavebního zákona, je plně legitimní. Poukaz krajského soudu na to, že některá řešení ze Studie Jihozápad nebyla dosud realizována, byl pouhým konstatováním jejího možného významu do budoucna, který ale ještě nevypovídá o její aktuálnosti ze všech relevantních hledisek.

[82] Nezpůsobilost územní studie nelze dovozovat ani z doplnění § 18 odst. 3 stavebního zákona, které bylo s účinností od 1. 1. 2018 provedeno zákonem č. 225/2017 Sb. Tato novela doplnila, že orgány územního plánování postupem podle stavebního zákona konkretizují ochranu veřejných zájmů nejen „*vyplývajících ze zvláštních právních předpisů*“, jak tomu bylo i dříve, nýbrž také „*vyplývajících z tohoto zákona*“. Přestože se krajský soud touto námitkou nezabýval, nelze v tom spatřovat nepřekoumatelnost jeho rozsudku. Stěžovatel nijak nevysvětlil, jak by se tato změna mohla promítnout do posouzení zákonnosti redukce rozvojové zóny RZ03. Výklad, že nástroje územního plánování vzniklé před 1. 1. 2018 zohledňovaly jen veřejné zájmy stanovené ve zvláštních zákonech, a nikoli veřejné zájmy

stanovené stavebním zákonem, neobstojí. Veřejné zájmy vyplývající ze stavebního zákona vyjadřují účel nástrojů územního plánování, a proto je povinnost je zohlednit s nimi imanentně spojena. Představa jakéhokoli funkčního odlišení těchto veřejných zájmů ve vztahu k územnímu plánování nedává smysl. Ostatně i důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. (čl. I bodu 31) uvádí, že v případě doplnění § 18 odst. 3 stavebního zákona jde toliko o „*upřesnění textu ve vztahu ke koordinaci záměrů s nároky na využití území, zajišťovanou orgány územního plánování. Veřejné zájmy vyplývají i ze stavebního zákona*“ (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk 927/0). I kdyby tak bylo možné odhlédnout od obecnosti dané námitky, je zjevně, že nebyla způsobilá na právním posouzení krajského soudu cokoli změnit.

[83] Studie Jihozápad neobsahuje odůvodnění v ní navrhované redukce rozvojové zóny RZ03, tento nedostatek však nemá vliv na přezkoumatelnost Aktualizace č. 3 ZÚR PK, která podrobné odůvodnění této změny obsahuje. Její důvody byly rovněž předmětem posouzení krajského soudu (viz bod 13 tohoto rozsudku). Napadené opatření obecné povahy se neomezuje na odkaz na uvedenou územní studii.

[84] Stěžovatel také namítá vnitřní rozpor Aktualizace č. 3 ZÚR PK z důvodu, že navzdory „závaznosti“ Studie Jihozápad se redukce rozvojové zóny RZ03 týká jen její severní části (od dálnice D5, zahrnující části k. ú. Nýřany a Tlučná), a nikoli i její část jižní (od dálnice D5, zahrnující části k. ú. Nýřany a Úherce). Z hlediska přezkumu Aktualizace č. 3 ZÚR PK je nicméně nerozhodné, zda se do ní odpůrce rozhodl promítnout všechny navrhované redukce, nebo jen jejich část. Úvahy o „závaznosti“ územní studie ve smyslu povinnosti vyhovět všem v ní navrhovaným změnám nemají zákonný základ. Nyní je předmětem posouzení, s ohledem na aktivní věcnou legitimaci stěžovatele, pouze redukce rozvojové zóny RZ03, jde-li o k. ú. Tlučná, a jen ve vztahu k ní měl krajský soud zohlednit Studii Jihozápad při přezkumu napadeného opatření obecné povahy. V zohlednění pouze některých z navrhovaných řešení nelze spatřovat nelogičnost či vnitřní rozpornost, neboť odpůrce nebyl povinen každé z nich bez dalšího promítnout do aktualizace zásad územního řízení. Tím není dotčena jeho obecná povinnost podle § 5 odst. 6 stavebního zákona „*soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.*“ Ani s tímto okruhem námitek se tak Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit.

V.g Soulad aktualizace zásad územního rozvoje s Politikou územního rozvoje České republiky

[85] Jde-li o námitky stěžovatele spočívající v tvrzeném rozporu Aktualizace č. 3 ZÚR PK s Politikou územního rozvoje České republiky, krajský soud se zabýval možnými rozpory s jednotlivými republikovými prioritami. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy shledal přezkoumatelným a bezrozporným.

[86] Podle stavebního zákona je politika územního rozvoje koncepčním a strategickým nástrojem územního plánování (§ 31 a násl. stavebního zákona). Jejím předmětem „*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.*“

pokračování

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“ (usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS). Z § 31 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje.

[87] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje vypořádání souladu napadeného opatření obecné povahy s republikovými prioritami, zejména prioritou č. 14a – zohlednění ochrany mj. kvalitní zemědělské půdy a prioritou č. 18 – podpora polycentrického rozvoje sídelní struktury. Poukazuje na jiné možné varianty redukce, které by se týkaly jiných rozvojových zón, na nichž se nachází kvalitnější zemědělská půda a lesní porosty. Ponechání původního vymezení rozvojové zóny, resp. vybudování průmyslové zóny na tomto území, by podle jeho názoru přispělo k naplnění cíle polycenter a posílení významu Nýřanska oproti Plzni.

[88] Nejvyšší správní soud zastává názor, že požadavky stěžovatele na podobu rozvojové zóny, které jsou podstatou jeho argumentace, přesahují rámec toho, co je podstatou jeho veřejných subjektivních práva v řízení o zásadách územního rozvoje. Jak správně uvedl krajský soud, stěžovatel se svou argumentací fakticky dovolává uznání jím upřednostňované varianty řešení v zásadách územního rozvoje. To ale není úlohou soudního přezkumu. Soud může přezkoumat, zda pořízení a následné řízení o zásadách územního rozvoje proběhlo zákonným způsobem, a bylo tak možné v něm zohlednit všechny relevantní veřejné či soukromé zájmy. Soudní přezkum nemá nahradit politické rozhodnutí kraje o vhodném řešení, které zastupitelstvo kraje podle § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona učinilo v samostatné působnosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114). Soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územně plánovací dokumentaci dotvářet (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[89] Jedním ze zohledňovaných veřejných zájmů je i zájem na ochraně kvalitní zemědělské půdy. Způsob jeho zohlednění přesto nelze zjednodušovat v tom smyslu, jako by primárním účelem Aktualizace č. 3 ZÚR PK byla obecně redukce rozvojových zón v rozvojové oblasti OB5. Napadené opatření obecné povahy řešilo pouze to, zda je dán zájem na další existenci rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná, a to i s ohledem na jiné relevantní zájmy, jimiž jsou především kvalita prostředí a pohoda bydlení v tamní obytné zástavbě. Z různých variant, včetně zachování původního vymezení rozvojové zóny, bylo zvoleno jiné než stěžovatelem upřednostňované řešení, které nicméně obстоjí v celkovém kontextu z hlediska jednotlivých republikových priorit vyjádřených v Politice územního rozvoje České republiky. Ve zbytku postačí odkázat na vypořádání tohoto okruhu námitek v napadeném rozsudku (viz body 14 až 16 tohoto rozsudku).

V.h Vyhodnocení vlivů aktualizace zásad územního rozvoje na zemědělský půdní fond

[90] Na uvedených závěrech nemění nic ani námitka chybného a nekompletního vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 ZÚR PK na udržitelný rozvoj území, jejíž podstata se týká chybějících a nedostatečně zpracovaných podkladů ohledně záborů zemědělského půdního fondu. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se podle § 19 odst. 2

stavebního zákona zpracovává za účelem „posouzení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území [...]. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí“. Současné zpracování vyhodnocení vlivů s návrhem zásad územního rozvoje předpokládá § 36 odst. 1 stavebního zákona s tím, že se v něm „popíší a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje“. Podle § 42 odst. 4 stavebního zákona jde o jeden z podkladů pro aktualizaci zásad územního rozvoje.

[91] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem neshledává zásadní nedostatky ve vyhodnocení vlivů. Lze zopakovat, že nebyly identifikovány vlivy na složky životního prostředí, které by předem vylučovaly realizaci některého ze záměrů. Námitky stěžovatele ve vztahu k posouzení krajského soudu se týkají vyhodnocení vlivů na zemědělský půdní fond. Z vyhodnocení vlivů vyplývá, že naplněním koncepce Aktualizace č. 3 ZÚR PK se sníží rozsah záboru zemědělského půdního fondu o 32,21 ha. Zábor půd zařazených do I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu je zvýšen o cca 1,9 ha, zatímco „navráceno“ bude cca 7,86 ha půd II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Vlivy aktualizace byly hodnoceny jako nulové až mírně negativní.

[92] Stěžovatel tyto závěry zpochybňuje a v navýšení záboru půd zařazených do I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu spatřuje nerespektování již zmíněné republikové priority č. 14a, která zahrnuje i zájem na ochraně kvalitní zemědělské půdy. Jak již ale bylo uvedeno, této prioritě nelze rozumět v tom smyslu, že jakýkoli nový zábor vylučuje. Jde o vyjádření jednoho z veřejných zájmů, který musí být zohledněn, nemusí však nezbytně převážet. Ostatně i § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, nevylučuje určení zemědělské půdy I. a II. třídy k jinému než zemědělskému účelu nebo její odejmutí, převažuje-li výrazně jiný veřejný zájem nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Stěžovatel se domáhá nového posouzení tohoto záboru (včetně vypracování tabulky se zábořem zemědělského půdního fondu s ohledem na jednotlivé rozvojové zóny), aniž by nad rámec tvrzeného rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky uvedl konkrétní argumenty, pro které by hodnocení vypořádání vlivů krajským soudem mělo založit nezákonnost napadeného rozsudku. Ani s tímto okruhem námitek se tak nelze ztotožnit.

V.i Přiměřenost zásahu do práv dotčených vlastníků pozemků a do jejich legitimního očekávání

[93] Další okruh námitek se týká možného porušení práva dotčených vlastníků vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i jejich legitimního očekávání, které se jako princip mající základ v zásadě právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky obecně promítá do výkladu právních předpisů.

[94] Územně plánovací dokumentace, včetně zásad územního rozvoje, může působit zásah do vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí, to však neznamená, že by každý takovýto zásah byl nepřípustný. Podstatné je, že tato úprava ob stojí z hlediska požadavku přiměřenosti. To znamená, že musí být učiněna na základě zákona a provedena z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (např.

pokračování

usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 47).

[95] Legitimní očekávání nelze v územním plánování spatřovat v tom, že bude zachován dosavadní stav. Územní plánování je dlouhodobý proces, v němž se setkávají různé typy zájmů. Vyhovění jednomu typu zájmů bude obvykle na úkor zájmu jiného. Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Právě proto nelze např. z existence dřívějšího územního plánu či řešení v ranních fázích územního plánování dovozovat vytvoření závazné správní praxe. Tím by totiž byla popřena sama podstata územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS).

[96] V územním plánování nelze princip legitimního očekávání použít ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení. Brání tomu specifika řízení o opatřeních obecné povahy. Na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, jde v případě opatření obecné povahy sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů, a pořizovatel územního plánu musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech. Rovněž je třeba zohlednit značné pravomoci pořizovatele územně plánovací dokumentace při rozhodování o jejím obsahu, jakož i zásadu zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy a v případě územního plánu také možnost domáhat se náhrady majetkové újmy podle § 102 odst. 2 stavebního zákona (např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, bod 38).

[97] Ve vztahu k funkčnímu využití pozemků a jeho změnám oproti minulé územně plánovací dokumentaci (minulému územnímu plánu) se ustálil právní názor, že „*pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkonem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. [...] Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování [...] zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. [...] soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo vhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem*“ (rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2006-74).

[98] Krajský soud učinil správný závěr, že zařazení pozemků členů stěžovatele do rozvojové zóny RZ03 z nich nečinilo zastavitelnou plochu pro výrobu, skladování, obchod a služby. Jejich funkční zařazení bylo stanoveno územním plánem, a nikoli zásadami územního rozvoje. Členové stěžovatele jako vlastníci pozemků zároveň neměli právo na to, aby jejich pozemky zůstaly zařazené do rozvojové zóny RZ03. Odpůrce mohl přistoupit zákonem stanoveným způsobem i ke změně zásad územního rozvoje dotýkající se vymezení rozvojových zón, což vyplývá z povahy územního plánování, které musí mít možnost reagovat na měnící se okolnosti a požadavky vztahující se k určitému území. Nelze ani přehlédnout, jakým způsobem stěžovatel vymezuje možný zásah do vlastnického práva

dotčených vlastníků a jejich legitimního očekávání. Redukce rozvojové zóny RZ03 by se mohla zásadním způsobem dotknout práv stěžovatele, jestliže by jejím následkem byla znemožněna či ohrožena zamýšlená stavební činnost, pro jejíž realizaci zachování rozvojové zóny nadmístního významu určující. Nic takového ale stěžovatelem tvrzeno nebylo. V k. ú. Tlučná zůstala rozvojová zóna RZ03 od vydání zásad územního rozvoje nevyužita, a ani stěžovatel netvrdil žádné konkrétní okolnosti, z nichž by mělo vyplynout něco jiného. Se závěry krajského soudu lze souhlasit také v tom, že redukce rozvojové zóny RZ03 nevylučuje, aby obec Tlučná vymezila v územním plánu zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb na vybraných pozemcích. Stěžovatel či jeho členové mají možnost iniciovat takovou změnu územního plánu ve vztahu ke svým pozemkům.

V.j Vypořádání některých námitek uplatněných v řízení o zásadách územního rozvoje

[99] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel zpochybňuje způsob vypořádání námitek ze dne 10. 11. 2021 k návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Tvrdí, že odpůrce se nezabýval sedmi konkrétními námitkami (požadavky) uplatněnými v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jde o požadavky na: a) změnu definice rozvojové zóny nadmístního významu, b) vyčlenění nových ploch pro výstavbu, c) rozšíření zóny RZ03 až k intravilánu obce Tlučná, d) zanesení pravidel pro výstavbu cyklostezek do zásad územního rozvoje, e) vypracování tabulky se zábořem zemědělského půdního fondu s ohledem na jednotlivé rozvojové zóny, f) vymezení zón pro výstavbu energie z obnovitelných zdrojů a g) aktualizaci Studie Jihozápad.

[100] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nereagoval samostatně na každou z uvedených námitek. Odkázal na vypořádání těchto námitek (připomínek) v přílohách č. 1 až 3 k odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Nadto zmínil, že vyjádření odpůrce k návrhu ze dne 31. 1. 2024 odkazuje u každé z těchto dílčích námitek na příslušné části odůvodnění Aktualizace č. 3 ZÚR PK. Jednotlivé námitky byly vypořádány odpůrcem přímo v odůvodnění aktualizace. Krajský soud nepochybně mohl sám označit konkrétní místa odůvodnění napadeného opatření obecné povahy ve vztahu ke každé z těchto námitek, pro účely pouhého posouzení, zda na tyto námitky odpůrce reagoval, lze odůvodnění napadeného rozsudku považovat za dostatečné (body 165 až 168). Některé tyto námitky byly vypořádány nepřímou i v jiných částech odůvodnění napadeného rozsudku, a to ty, které se týkají vymezení rozvojové zóny RZ03 v k. ú. Tlučná, záboru zemědělského půdního fondu či aktualizace Studie Jihozápad. Na námitky týkající se vyčlenění nových ploch pro výstavbu, zanesení pravidel pro výstavbu cyklostezek, zvýšené ochrany kvalitní zemědělské půdy a vymezení zón pro výstavbu energie z obnovitelných zdrojů je ve zmíněných přílohách dostatečně a srozumitelně reagováno.

VI. Závěr a náklady řízení

[101] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[102] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že se odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, náhrada

pokračování

nákladů řízení nepřiznává, neboť mu žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly.

[103] Nejvyšší správní soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim mohl přiznat právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. února 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu