



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **Ing. M. V.**, zastoupen JUDr. Josefem Sedláčkem st., advokátem se sídlem Starobranská 4, Šumperk, proti odpůrci: **Město Šumperk**, se sídlem náměstí Míru 1, Šumperk, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 12. 10. 2020, č. j. 73 A 4/2020 - 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo usnesením ze dne 14. 5. 2020, č. 461/20, podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále též „stavební zákon“) opatření obecné povahy - Změna č. 2a Územního plánu Šumperk (dále též „změna č. 2a“). Změna č. 2a nabyla účinnosti dne 1. 6. 2020.

II.

[2] Navrhovatel podal ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“) návrh, jímž se domáhal zrušení změny č. 2a v celém rozsahu a dále zrušení odstavce 3. 4. 16. písm. a), b), a c) v Územním plánu Šumperk ve znění změny č. 1. Krajský soud návrh v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Připomněl, že soudní řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy je prostředkem ochrany práv, nikoliv nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území, které mají být zásadně vypořádány v řízení před správními orgány. Dále se zaměřil na přezkoumání změny č. 2a z hlediska namítaného rozporu se zákonem, resp. z hlediska proporcionality. Neshledal však návrhové body důvodnými. Námitky směřující proti energetické koncepci města Šumperk, proti vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská a proti koncepci zeleně nemohly uspět, neboť tyto části územního plánu byly jeho obsahem ještě před změnou č. 2a a v rámci aktualizace územního plánu pouze byly po této změně převzaty do úplného znění územního plánu. Navrhovatel přitom netvrdil, že by tyto části napadal v rámci porizování územního plánu města Šumperk. V souladu s rozsudkem Nejvyššího

správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019 - 64, tedy nemohla být jeho práva v uvedených částech nijak dotčena. Co se týče námitek proti nedostatečnému zpracování vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí a vyhodnocení vlivů změny č. 2a na udržitelný rozvoj území, nevymezil navrhovatel, v čem konkrétně dojde k dotčení jeho práv tvrzenou vadou zpracování koncepce SEA, resp. nezohledněním sociálního pilíře. Předložil pouze obecné tvrzení o dotčení práva na příznivé životní prostředí, tj. splnil toliko podmínku aktivní procesní legitimace, nikoliv aktivní věcné legitimace. Krajský soud tak nemohl blíže přezkoumat napadené součásti opatření obecné povahy a omezil se na zkoumání toho, zda hodnocení SEA zahrnuje základní náležitosti dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526. Žádné vady v tomto ohledu neshledal, a to ani v případě posouzení udržitelného rozvoje území. Krajský soud rovněž poukázal na souhlasná stanoviska dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro územní plán. Jejich správností se však s ohledem na absenci věcných námitek stran dotčení konkrétních práv navrhovatele nemohl blíže zabývat. Souhlasné závazné stanovisko Krajského úřadu Olomouckého kraje k vyhodnocení vlivů na životní prostředí ze dne 14. 2. 2019 shledal zákonným a přezkoumatelným. S ohledem na své závěry se pak krajský soud blíže nezabýval tím, zda byly námitky navrhovatele, které uplatnil při projednávání změny č. 2a, chybně kvalifikovány jako připomínky. Na posouzení věci by to totiž nemělo vliv.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Nesouhlasil s vypořádáním námitek týkajících se energetické koncepce města Šumperk, vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská a koncepce zeleně. Krajský soud měl posoudit zákonnost této regulace, neboť podle usnesení rozšířeného senátu kasačního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, je takový postup možný. Krajský soud se rovněž nevypořádal s odkazem stěžovatele na § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona, který ukládá pořizovateli povinnost zahrnout do změny územního plánu vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Měl vzít v úvahu i § 55 odst. 2 téhož zákona, z něhož vyplývá povinnost pořizovatele zajistit i vyhodnocení nedostatků platného územního plánu a na tyto reagovat. Krajský soud posoudil nesprávně rovněž veřejný zájem na ochraně základních složek životního prostředí ve smyslu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Změna č. 2a zcela rezignovala na to, že budování funkčního systému sídelní zeleně je jedním z klíčových adaptačních opatření na obecní úrovni. Stěžovatel dále zdůraznil, že prokázal dotčení na svých právech nezákonnou regulací výroby a dodávek tepelné energie. Není pravdou, že by zrušení změny č. 2a na jeho situaci nic nezměnilo. Odpůrce by totiž byl povinen pokračovat ve schvalování změny č. 2a a musel by vyhodnotit, zda jsou energetická koncepce, vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská a koncepce zeleně stanoveny v souladu se zákonem. Dále stěžovatel nesouhlasil s vypořádáním jeho námitek proti vadám zpracování vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí a vyhodnocení vlivů změny č. 2a na udržitelný rozvoj území. Vadami, jež označil, je ohroženo jeho právo na zdravé životní prostředí. Nelze po něm požadovat, aby spekulativně uváděl, jakým konkrétním způsobem se rozporované nedostatky mohou projevit v jeho životě. Uvedl, že hodnocení stavu životního prostředí ve změně č. 2a je nepřezkoumatelné s ohledem na nedostatečné vyhodnocení soudržnosti společenství obyvatel území (sociální pilíř). Změna č. 2a tak nesplňuje podmínky pro tvorbu udržitelného rozvoje ve smyslu § 18 a 19 stavebního zákona. Krajský soud pochybil rovněž tím, že nezrušil změnu č. 2a pro procesní vadu spočívající v nedostatečném odůvodnění zamítnutí námitek a připomínek stěžovatele v procesu pořizování změny č. 2a. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, příp. aby sám zrušil změnu č. 2a.

pokračování

IV.

[4] Odpůrce ve vyjádření ke kasačním námitkám stručně uvedl, že energetická koncepce města Šumperk, vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská a koncepce zeleně nebyly předmětem změny č. 2a. Vyhodnocení vlivů změny č. 2a na životní prostředí pak bylo dostatečné, což potvrdil příslušný orgán ochrany přírody a krajiny vydáním souhlasného stanoviska. Vypořádání námitek a připomínek uplatněných v procesu pořizování změny č. 2a bylo provedeno v souladu s právními předpisy a rovněž bylo dostatečné. Odpůrce se tedy plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné. Stěžovatel konkrétně poukázal na to, že krajský soud nevypořádal jeho argumentaci týkající se povinnosti stanovené v § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09 a sp. zn. IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“

[9] V posuzovaném případě stěžovatel poukazoval na povinnosti plynoucí z § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona v rámci své námitky týkající se vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská. Tuto námitku jako celek krajský soud naprosto jasně vypořádal v bodech 19 až 21 napadeného rozsudku. Uvedl, že tato část územního plánu Šumperk nebyla součástí nyní napadeného opatření obecné povahy (změny č. 2a). Podle krajského soudu tudíž nemohla být v uvedené části nijak dotčena práva stěžovatele. Krajský soud tedy založil své vypořádání uvedené námitky na tom, že se nemůže v rámci přezkumu změny č. 2a danou částí územního plánu Šumperk vůbec zabývat. Za této situace by postrádalo smyslu a bylo v rozporu se zásadou ekonomie řízení, aby se krajský soud zabýval jednotlivými argumenty, o něž stěžovatel opíral svůj závěr o nesprávnosti dané regulace. Úvaha krajského soudu je srozumitelná a přezkoumatelná. Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné důvody, pro které by bylo možné označit napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Je z něj zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tudíž není důvodná.

[10] Před posouzením věcných námitek stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za vhodné stručně shrnout podstatu změny č. 2a. Ta totiž nepředstavuje komplexní revizi dřívějších znění

územního plánu či jeho částí, jak by se mohlo zdát s ohledem na výše popsané námitky stěžovatele. Obsahuje naopak pouze marginální změny, které jen nepatrně mění dílčí části územního plánu. Za nejvýznamnější změnu lze považovat zrušení územní rezervy pro plochu smíšenou výrobní č. 589 spojenou se zavedením rozvojové plochy Zábřežská (Z34), jejímž hlavním cílem je vytvoření průmyslové zóny s převahou výroby, skladování, příp. administrativy. Dále došlo k úpravě podmíněně přípustného využití ploch smíšených obytných, občanského vybavení, smíšených výrobních, technické infrastruktury, dopravní infrastruktury, veřejných prostranství, kde se nadále nepřipouští možnost jejich využití pro dočasné stavby garáží a parkovišť, resp. pro reklamu. Současně byla rozšířena nepřipustnost využití ploch rekreace, smíšeného nezastavěného území a lesních ploch na bydlení a pobytovou rekreaci. Rovněž byla stanovena povinnost zpracování územní studie pro plochu US-19: Bohdíkovská. Další změny spočívají v drobných úpravách výměry jednotlivých ploch a zavedení menších ploch č. 864 - 869 určených pro veřejnou zeleň, cyklostezku, plochu smíšenou obytnou a občanské vybavení. Změna č. 2a tedy směřuje do velmi konkrétních detailů, aniž by jakkoliv výrazněji ovlivňovala celkovou základní koncepci města Šumperk.

[11] Stěžovatel podal ke krajskému soudu obsáhlý, do značné míry nepřehledný návrh. V něm se věnoval prakticky výhradně vyjmenování údajných pochybení odpůrce při přijímání změny č. 2a. Při popisu zásahu do svých práv se omezil na obecná konstatování, že pochybení odpůrce se „*negativně promítá do právní sféry navrhovatele ve smyslu práva na příznivé životní prostředí*“, že dopady praxe odpůrce mají za následek „*obroženi veřejného zdraví obyvatel územního sídla díky absenci jakéhokoliv adaptačního opatření v souvislosti s negativními dopady klimatické změny do urbánního prostředí města*“, a že intenzita „*narušení zákonných mantinelů (...) má přímé a škodlivé dopady právě na trvale udržitelný rozvoj sídla*“. Stěžovatel považoval za zásah do svých práv také to, že odpůrce dle jeho názoru postupoval v rozporu se zákonem. Jediné relativně konkrétnější dotčení svých práv stěžovatel vymezil v souvislosti s námitkami proti energetické koncepci města Šumperk. Zde poukázal na dopady do své materiální sféry plynoucí z toho, že je mu jako odběrateli zamezeno, aby případně využil jinou alternativu dodávek tepla a teplé vody.

[12] Proti velmi konkrétním a detailním změnám, které byly navíc minimálního rozsahu, tedy stěžovatel brojil velmi široce a obecně pojatým návrhem, a to především ve vymezení zásahu do svých práv. Obecnost jeho návrhu vyplývá zejména z toho, že stěžovatel fakticky nebrojí proti regulaci obsažené ve změně č. 2a, ale namítá, že změna č. 2a určitou regulaci neobsahuje. Stěžovatel ve své podstatě tvrdí, že změna č. 2a měla být přijata v lepším znění, které by napravilo domnělé nedostatky dříve přijaté úpravy územního plánu tak, aby docházelo k menším zásahům do práva na životní prostředí, aby bylo více chráněno veřejné zdraví obyvatel a aby byly do budoucna zmírněny dopady již dříve přijaté regulace na trvale udržitelný rozvoj sídla. Pochybení tedy nespatřuje v úpravě, kterou obsahuje změna č. 2a, ale ve stavu územního plánu před přijetím této změny. Domáhá se toho, aby byly přijaty takové změny územního plánu, které upraví jím zpochybňované části původního územního plánu.

[13] Nejvýraznějším příkladem mimoběžné argumentace směřující proti předchozímu znění územního plánu jsou námitky týkající se energetické koncepce města Šumperk, vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská a koncepce zeleně. Tyto části územního plánu totiž vůbec nebyly předmětem změny č. 2a a byly součástí územního plánu již před jejím přijetím, což kasační soud ověřil z podkladů ke změně č. 2a. Takové námitky nemohou být úspěšné v řízení, jehož předmětem je právě změna č. 2a. Stěžovatel sice zastává názor, že uvedené části územního plánu lze v nynějším řízení přezkoumat. Svou argumentaci však opírá o chybný výklad usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36. Dle stěžovatele z daného usnesení vyplývá, že úpravu zavedenou původním opatřením obecné povahy je možné napadat také při přijímání navazujícího opatření obecné povahy, bez ohledu na to, zda se tato úprava novým opatřením mění či nikoli. Takové závěry však z usnesení

pokračování

rozšířeného senátu neplynou. Uvedené usnesení se totiž zabývá rozlišením abstraktního a incidenčního přezkumu opatření obecné povahy. Vyplývá z něj, že opatření obecné povahy lze při abstraktním přezkumu napadnout jen v zákonem stanovené lhůtě. To však nevylučuje přezkum opatření obecné povahy v rámci incidenčního přezkumu, tedy v situaci, kdy na základě opatření obecné povahy bylo vydáno konkrétní rozhodnutí dopadající na jednotlivce, nebo kdy na jeho základě dochází k nezákonnému zásahu, případně k nečinnosti. V takovém případě lze brojit proti opatření obecné povahy, avšak pouze v žalobě proti danému rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu. O takovou situaci se však v nyní posuzovaném případě nejedná. Stěžovatel napadá změnu č. 2a jakožto samostatné nově přijímané opatření obecné povahy s tím, že v rámci tohoto řízení brojí rovněž proti regulaci, které se změna č. 2a vůbec nedotýká. Takový postup možný není, respektive nemůže vést k důvodnosti návrhu.

[14] Je třeba přisvědčit krajskému soudu, že na nyní posuzovanou situaci naopak plně dopadají závěry rozsudku ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019 - 64, ve kterém Nejvyšší správní soud shrnul relevantní judikaturu týkající se možnosti napadení územního plánu při pořizování jeho změny. Vyslovil, že: „*Naproti tomu odlišná situace nastává, pokud odpůrce vydá pouze změnu územního plánu, přičemž ten původní zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraven (novelizován) provedenou změnou. V takovém případě dosavadní judikatura stojí na tom, že změna územního plánu do práv navrhovatele (typicky vlastníka pozemku) nově nezasahuje. K příslušnému omezení došlo již původním územním plánem, tudíž – a to je podstatné – správní soudy navrhovatele před jeho dopady ochránit, a to proto, že zrušením změny územního plánu by se aktivoval územní plán ve své původní podobě před změnou (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 905, a tam citovanou judikaturu). Pokud v něm již předmětné omezení bylo zakotveno, na navrhovatelově právním postavení by se zrušením změny územního plánu totiž nic nezměnilo.*“

[15] Citované závěry úzce vychází z rozsahu přezkumu, který je omezen mj. tím, jaké konkrétní opatření obecné povahy je napadeno. Právě a pouze napadené opatření je možné v rozsahu uplatněných námitek přezkoumat. Není možné brojit proti úpravě, kterou dané opatření obecné povahy neobsahuje, respektive takové námitky nemohu být důvodné. V nynějším případě je napadeným opatřením změna č. 2a, a proto lze důvodnost námitek posoudit pouze ve vztahu k regulaci obsažené ve změně č. 2a. Zjednodušeně řečeno, stěžovatel musí tvrdit takové myslitelné dotčení svých práv, které může být způsobeno změnou č. 2a, nikoliv předchozím zněním územního plánu.

[16] Stěžovatel popsané pravidlo rozsahu přezkumu zpochybňuje. Domnívá se, že po zrušení změny č. 2a by odpůrce musel přistoupit k přijetí nové změny územního plánu, která by odpovídala jeho představám a měnila jím zpochybněné části územního plánu. Tato úvaha je ovšem chybná. Jak uvedl již krajský soud, správní soudy při přezkumu aktů územního plánování postupují v souladu se zásadou minimální ingerence. Soudní přezkum slouží k ochraně konkrétních (úpravou dotčených) práv a nemůže vést k tomu, aby soud ve svém rozhodnutí zavazoval odpůrce k nějakému domnělému nejlepšímu řešení. Pokud by tak postupoval, neúměrně by zasahoval do autonomie rozhodování dotčeného subjektu (obce, kraje, atd.). Soud má tedy rozhodovat pouze o tom, zda konkrétní napadená regulace splňuje zákonné podmínky či nikoliv (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 - 23). S ohledem na rozsah přezkumu soud nemůže odpůrce zavázat, aby do budoucna přistoupil ke změnám požadovaným stěžovatelem. Nelze žádným způsobem predikovat, jak by odpůrce při následném pořizování další změny územního plánu postupoval, či ho k tomu dokonce zavázat.

[17] K uvedenému je dále vhodné zdůraznit, že popsaná omezení rozsahu přezkumu aktů územního plánování jsou důsledkem ochrany právní jistoty jednotlivých adresátů opatření obecné

povahy a právní zásady *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náležejí bdělým). Pokud by totiž soud přistoupil na výklad zastávaný stěžovatelem, vedlo by to ve svém důsledku k časově neomezenému abstraktnímu přezkumu opatření obecné povahy, neboť při přijetí jakékoliv změny konkrétního opatření by bylo možné napadnout také úpravu zavedenou již dřívějšími opatřeními obecné povahy. Takový výklad je zjevně v rozporu se zákonem, jehož cílem je naopak s ohledem na právní jistotu adresátů opatření dobu přezkumu omezit konkrétní lhůtou (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Abstraktního přezkumu aktů územního plánování je tedy v souladu s uvedenou zásadou nutné se domáhat v zákonné lhůtě a není možné tato pravidla přezkumu obcházet výkladem zastávaným stěžovatelem. Zákonná lhůta má s ohledem na široký okruh adresátů opatření obecné povahy významnou úlohu. Slouží nejen k ochraně právní jistoty účastníků řízení, ale všech adresátů opatření obecné povahy. Tomu odpovídá i právní úprava, podle níž nelze její zmeškání prominout (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.). Po uplynutí zákonné lhůty je tudíž vyloučen abstraktní přezkum, kterého se nyní, byť nepřímou, domáhá stěžovatel, neboť formálně napadá změnu č. 2a. Proti dřívějším zněním územního plánu však tímto způsobem brojit nelze. V souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, již může dojít pouze k jejich incidenčnímu přezkumu.

[18] Nezbyvá tedy než konstatovat, že krajský soud postupoval správně, pokud námitky týkající se energetické koncepce města Šumperk, vymezení zastavitelných ploch v lokalitě Bratrušovská a koncepce zeleně shledal nedůvodnými právě s ohledem na to, že daná regulace není předmětem napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že tyto části územního plánu nejsou předmětem změny č. 2a, je irelevantní, zda stěžovatel prokázal dotčení svých práv v případě regulace výroby a dodávek tepelné energie, či nikoliv. I v případě, že by k dotčení docházelo, nejedná se o dotčení způsobené napadenou změnou č. 2a.

[19] Ve zbylých částech návrhu stěžovatel rozsáhle popsal, v čem spatřuje pochybení při vypracování hodnocení SEA a vyhodnocení vlivů změny č. 2a na udržitelný rozvoj území. Jak ovšem bylo uvedeno výše, omezil se především na popis domnělých nedostatků změny č. 2a v tom smyslu, že žádoucí úpravu neobsahuje, tedy že dle názoru stěžovatele nenapravuje nedostatky předchozího znění územního plánu. Nijak tedy nespecifikoval, jaká konkrétní úprava obsažená ve změně č. 2a by měla způsobit jím tvrzené nepříznivé dopady na zdravé životní prostředí či ohrožení veřejného zdraví.

[20] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují jemu náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Aby byl návrh shledán důvodným, nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytně nutné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Soud totiž nepřezkoumává pouze to, zda došlo k pochybení, ale to, zda došlo k pochybení vedoucímu k tvrzenému porušení práv navrhovatele. Zjednodušeně řečeno platí, že v návrhu musí navrhovatel uvádět alespoň teoretickou možnost dotčení svých práv, aby byl aktivně procesně legitimován. Pro prokázání důvodnosti návrhu pak musí tvrdit takové dostatečně konkrétní dotčení svých práv, aby bylo možné konstatovat, že tato práva byla přijatým opatřením obecné povahy porušena. Ke konkrétnosti návrhových tvrzení lze odkázat na rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být*

pokračování

nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcová advokáta.“ V souladu s dispoziční zásadou je to tedy návrhovatel, kdo určuje rozsah a do značné míry také kvalitu soudního přezkumu.

[21] Bylo tedy na stěžovateli, aby v návrhu tvrdil dostatečně konkrétní a relevantní dotčení svých práv. To se však nestalo. Stěžovatel dostatečně nespécifikoval, jak by mělo dojít k zásahu do jím označených práv, tedy jaký konkrétní dopad na životní prostředí či veřejné zdraví, který bude současně zasahovat do jeho právní sféry, způsobila změna č. 2a. Z návrhu není zřejmé, v čem by mohlo, byť i hypoteticky, dojít k dotčení práv stěžovatele (a jakých), pokud by soud shledal, že posouzení udržitelného rozvoje území dostatečně nezohledňuje pilíř sociální. S ohledem na minimální rozsah přijatých změn pak není zřejmé ani to, jakým způsobem by mohla regulace obsažená ve změně č. 2a zasáhnout do práva stěžovatele na zdravé životní prostředí. To ostatně připustil sám stěžovatel v kasační stížnosti, když uvedl, že po něm nelze požadovat, aby dopředu specifikoval, jakým způsobem se namítaná pochybení týkající se životního prostředí projeví v jeho životě. Ze shromážděných podkladů ani tvrzení stěžovatele tedy nevyplývá, že by mělo být zasaženo do jeho práv. Tento závěr je dán především povahou jednotlivých úprav, které jsou předmětem změny č. 2a. Ty jsou natolik marginální a konkrétní, že obecná a nijak nespécifikovaná úvaha stěžovatele o dotčení práva na zdravé životní prostředí proti nim nemůže obstát, notabene je-li tato úvaha primárně spojena s původním zněním územního plánu, nikoli s úpravami zavedenými změnou č. 2a. Z ničeho tak nelze dovodit, že by na základě přijatých úprav došlo k významným dopadům do životního prostředí. V tomto ohledu je situace značně odlišná od té, kterou se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, č. 2698/2012 Sb. NSS. V něm posuzoval Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, tedy rozsáhlý nástroj územního plánování, který obsahoval řadu významných úprav, u kterých mohlo dojít ke kumulativním a synergickým vlivům na životní prostředí. Lze proto plně přisvědčit hodnocení krajského soudu, že otázka posouzení vlivů na životní prostředí byla vypořádána řádně, zejména s ohledem na stanovisko SEA Odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 14. 2. 2019, č. j. KUOK 19957/2019.

[22] Co se týče dílčích námitek týkajících se absence sociálního pilíře, zopakoval stěžovatel v kasační stížnosti pouze částečně své návrhové námitky. Jak ovšem vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58, „[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nabrátit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40, pak platí, že „stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevyčerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ní nabližet jako na nepřijatelnou, neboť se míjí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).“ V nyní posuzovaném případě nenastala situace, kdy by zopakování návrhové námitky směřovalo proti jejímu nevypořádání. Krajský soud vysvětlil svůj postup při posouzení námitek týkajících se sociálního pilíře. Uvedl, že stěžovatel s nimi nespojil žádné dotčení svých práv. Tento postup stěžovatel v kasační stížnosti žádným způsobem nezpochybnil. Z jeho vyjádření je naopak zřejmé, že žádné konkrétní dotčení svých práv způsobené úpravou ve změně č. 2a skutečně neidentifikoval. Na základě prostého zopakování námitky tedy nelze než konstatovat, že taková námitka ze své podstaty nemůže být důvodná. Jak navíc bylo uvedeno výše, stěžovatel skutečně v tomto ohledu nespécifikoval dostatečné dotčení svých práv.

[23] Stěžovatel také namítl, že nebyly řádně vypořádány jeho připomínky a námitky proti změně č. 2a, což krajský soud rovněž chybně vyhodnotil. Krajský soud nicméně jasně vysvětlil, že se danými námitkami nezabýval, neboť by s ohledem na znění návrhu nebylo možné konstatovat dotčení práv stěžovatele, a to pro mimoběžnost jeho návrhu a nedostatečné tvrzení dotčení na právech. Také tomuto závěru musí Nejvyšší správní soud přisvědčit, neboť, jak již bylo opakovaně uvedeno, stěžovatel nepředložil dostatečně konkrétní tvrzení o tom, jakým způsobem dojde v důsledku úprav přijatých ve změně č. 2a k zásahu do jeho právní sféry. Fakticky brojil pouze proti formálním vadám změny č. 2a, což však v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy není dostatečné. Ani tato námitka proto není důvodná. Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za vhodné odkázat na svůj rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018 - 87, a tam citované judikatury, z níž plyne, že je podstatné, zda byla námitka vypořádána z materiálního hlediska. Lze-li z opatření obecné povahy dovodit, z jakého důvodu považuje odpůrce námitku navrhovatele za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, nebo proč považuje jím předestřené skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, není absence formálního rozhodnutí o takové námitce důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Není tedy stěžejní, zda odpůrce vypořádal argumentaci stěžovatele v rozhodnutí o námitkách či v rozhodnutí o připomínkách. Podstatné je, aby toto vypořádání bylo učiněno přezkoumatelným způsobem. I na obsáhlou námitku lze přitom reagovat velmi stručně, pokud je takové vypořádání přezkoumatelné, čemuž odpůrce v posuzované věci s ohledem na charakter připomínek a námitek stěžovatele dostál.

[24] Jakkoliv Nejvyšší správní soud chápe snahu stěžovatele o zajištění co nejlepších životních podmínek v podobě zdravého životního prostředí, nelze soudní přezkum dílčích změn územního plánu pojmát jako jakýsi obecný nástroj pro komplexní revizi daného územního plánu. Tímto způsobem nelze dosáhnout toho, aby byl již řádně schválený územní plán měněn dle představ stěžovatele. Úkolem správních soudů není stanovit, jakým způsobem má být určité území využito a vnucovat obci určitou variantu územního plánu, či tento jakkoliv dotvářet. Jejich úkolem je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů.

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud posoudil projednávanou věc správně. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. srpna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu