



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **Spolek přátel zeleného údolí Muldy**, se sídlem Lesní brána 19, Moldava, zastoupeného Mgr. Jozefem Barátem, advokátem se sídlem Matoušova 515/12, Praha 5, proti odpůrci: **obec Moldava**, se sídlem Moldava 113, Moldava, zastoupenému JUDr. Lubošem Hendrychem, advokátem se sídlem Vaníčkova 1112/27, Ústí nad Labem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: VTE Moldava II, a. s., se sídlem Pařížská 130/26, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Moldava ze dne 31. 10. 2012, čj. OUM-429/2012, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 3. 2016, čj. 40 A 7/2015-314,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Úvod:

Navrhovatel se u krajského soudu domáhal zrušení územního plánu obce s odůvodněním, že odpůrce (obec) v řízení o vydání územního plánu řádně nevypořádal navrhovatelem uplatněné připomínky. Krajský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Navrhovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat požadavky na přezkoumatelnost vypořádání připomínek uplatněných v řízení o vydání územního plánu.

I.

[1] Zastupitelstvo obce Moldava vydalo usnesením č. 222/16/2012 ze dne 31. 10. 2012 územní plán obce Moldava, a to formou opatření obecné povahy čj. OUM-429/2012.

II.

[2] Dne 4. 11. 2015 obdržel Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 11. 2015, čj. Na 294/2015-205, věc postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem jako soudu věcně a místně příslušnému.

[3] Navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu opřel o to, že je spolkem se sídlem v obci regulované územním plánem, existuje již delší dobu, sdružuje vlastníky nemovitostí v dané lokalitě a jeho hlavní činností je ochrana krajiny a přírody v okolí řeky Muldy v obci Moldava.

[4] Navrhovatel namítl, že odpůrce nedostatečně odůvodnil, jak se vypořádal s připomínkami navrhovatele. Jednalo se celkem o 7 připomínek: 1) územní plán umožňuje, aby docházelo k negativním vlivům na zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin a zásahů do systému Natura 2000; 2) návrh umožňuje zvýšení hlukové zátěže v dané oblasti; 3) dojde k degradaci krajinného rázu krušnohorské krajiny; 4) výstavba alternativních zdrojů elektrické energie nepřinese zlepšení kvality ovzduší; 5) dojde ke znehodnocení rekreačního potenciálu území a snížení hodnoty nemovitostí; 6) umístění bioplynové stanice v blízké vzdálenosti od obydlí; 7) nesoulad opatření obecné povahy s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje.

[5] Navrhovatel dále namítl, že územní plán je v rozporu s hmotněprávními předpisy, neboť územně plánovací dokumentace na všech stupních řeší pouze plochy a koridory pro veřejnou infrastrukturu, veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření a neřeší umístění konkrétních staveb a záměrů. Plochy pro obnovitelné zdroje energie tak nemohou být v územním plánu vyznačeny. Pokud navíc nejsou plochy pro větrné elektrárny vyznačeny v zásadách územního rozvoje, nemohou být ani v územním plánu obce.

[6] Navrhovatel dále uvedl, že se odpůrce nezabýval proporcionalitou územního plánu. Pokud by došlo k výstavbě větrné elektrárny (dále též „VTE“), dojde k převážení zájmů několika málo investorů nad většinou občanů obce a vlastníky nemovitostí v obci.

[7] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví návrh zamítl. Konstatoval, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Protože však navrhovatel nevlastní žádné nemovitosti na území obce Moldava,

není aktivně procesně legitimován k námitce, že přijetím územního plánu dojde ke snížení ceny nemovitostí.

[8] Námitku nedostatečného vypořádání sedmi výše uvedených připomínek krajský soud zhodnotil tak, že pět z nich odpůrce vypořádal dostatečně, a to buď přímo či odkazem na jinou část odůvodnění územního plánu, která se problematikou obsaženou v připomínce zabývala. Dvě připomínky odpůrce nevypořádal dostatečně (jednalo se o připomínky č. 3 a 5), a to ani odkazem na příslušnou pasáž odůvodnění. Otázkami uvedenými v připomínkách se však odpůrce zabýval v odůvodnění územního plánu. Krajský soud proto opatření obecné povahy vyhodnotil v těchto částech jako přezkoumatelné, byť zatížené vadou. Nejednalo se nicméně o vady natolik závažné, že by bylo kvůli nim nezbytné opatření obecné povahy zrušit.

[9] K další námitce navrhovatele krajský soud dovodil, že plochy pro VTE mohou být i s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu obsaženy v zásadách územního rozvoje. Protože navíc Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje nevymezovaly pro obec Moldavu konkrétní plochy a koridory, kde by nemohly být umístěny velké větrné elektrárny, odpůrce mohl územním plánem plochy pro větrné elektrárny vymezit, neboť zmíněné Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje s tím výslovně počítaly.

[10] Ani poslední námitku navrhovatele týkající se proporcionality územního plánu neshledal krajský soud důvodnou. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu může soud zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu jen v případě, že se k ní již odpůrce vyjádřil v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Navrhovatel však v posuzovaném případě nepřiměřenost či nevyváženost územního plánu v připomínkách vůbec nenamítal, a ani se před soudem nedomáhal, že by tato jeho připomínka nebyla vypořádána. Krajský soud uzavřel, že se proporcionalitou územního plánu nemohl zabývat, neboť se k ní nemohl v procesu jeho přijímání vyjádřit ani odpůrce.

III.

[11] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[12] Nezákonnost spatřoval v tom, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, jakým způsobem se má pořizovatel územního plánu vypořádat s připomínkami účastníka, tedy nesprávně aplikoval § 172 odst. 4 spr. ř. Stěžovatel uvedl, že odpůrce se s jeho připomínkami vypořádal nedostatečně, a to pouze formálně, obecnými frázemi, aniž by zohlednil jejich podstatu, resp. pouze neurčitě odkázal na vyjádření dotčených orgánů. Takové vypořádání připomínek označil stěžovatel za nedostatečné. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 5/2010-48, z něhož mimo jiné plyne, že požadavky na podrobnost vypořádání připomínek budou záviset na relevanci, rozsahu a detailnosti připomínek. Odpůrce dle stěžovatele připomínky vypořádal pouze tak, že je negoval, aniž by uvedl z jakých důvodů, tj. bez opory v dokazování a bez uvedení úvah, které jej k takovému závěru vedly. Stěžovatelovy námitky byly natolik detailní, že je nepostačovalo vypořádat pouze obecnými frázemi bez zohlednění jejich podstaty či je vypořádat neurčitými odkazy na vyjádření dotčených orgánů. Tento závěr dokládá i to, že

krajský soud v případě dvou připomínek (připomínky č. 3 a 5) dospěl k závěru, že se s nimi odpůrce vůbec nevypořádal, či že tak neučinil přezkoumatelným způsobem. S ohledem na detailnost a relevanci připomínek stěžovatele je nezbytné analogicky aplikovat i závěr Nejvyššího správního soud vyplývající z rozsudku čj. 2 Ao 2/2008-62, dle něhož při vypořádání námitek nestačí pouhý odkaz na závazné stanovisko jiného orgánu, ale důvody k zamítnutí musí být uvedeny přímo v odůvodnění opatření obecné povahy. Protože odpůrce nedodržel zmiňované principy pro vypořádání připomínek, krajský soud pochybil tím, že tento postup odpůrce akceptoval.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že - přestože krajský soud u dvou připomínek (připomínky č. 3 a 5) shledal jejich vypořádání nepřezkoumatelným - dospěl k závěru, že tato vada svojí intenzitou nezpůsobuje nezákonnost územního plánu. Svůj postup zdůvodnil tím, že stěžovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy až téměř po třech letech, a proto zřejmě nedostatečné vypořádání připomínek nevnímal jako závažný problém. Stěžovatel namítl, že pokud zákonodárce stanovil lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako tříletou, nemůže být k jeho tíži, že lhůtu plně využil a návrh podal nedlouho před jejím uplynutím.

[14] Stěžovatel poukázal na to, že připomínka týkající se hrozící degradace krajinného rázu krušnohorské krajiny (připomínka č. 3) a připomínka týkající se znehodnocení rekreačního potenciálu území a snížení hodnoty nemovitostí (připomínka č. 5) nebyly vypořádány dostatečně. Ve vypořádání připomínky č. 3 chybí uvedení, jak konkrétně jsou v územním plánu podmínky krajinného rázu vyjádřeny a jak se odpůrce zabýval vlivy na snížení hodnoty krajinného rázu, na území, turistiku, rekreaci a kvalitu života v obci. Odpůrce nevypořádal ani argument, že z dokumentace EIA na záměr VTE Moldava vyplývá, že záměr bude mít velmi významný až určující vizuální vliv v téměř celé ploše místa krajinného rázu, velmi významně ovlivní krajinné měřítko a změni funkční vztahy v krajině. Krajský soud nesprávně dovodil, že vada spočívající v nedostatečném vypořádání uvedených připomínek má souvislost pouze se stěžovatelem. Narušení krajinného rázu krušnohorské krajiny (připomínka č. 3) a znehodnocení rekreačního potenciálu území a snížení hodnoty nemovitostí (připomínka č. 5) zasáhne všechny obyvatele obce Moldava, obyvatele jejího okolí i všechny turisty a návštěvníky lokality. Jde tedy o vady natolik intenzivní, že odůvodňují zrušení územního plánu.

[15] Za nedostatečné označil stěžovatel i vypořádání připomínky, že výstavba alternativních zdrojů elektrické energie nepřinese zlepšení kvality ovzduší (připomínka č. 4). Odpůrce se v odůvodnění územního plánu dle stěžovatele snaží vzbudit dojem, že VTE budou alternativou ke stávajícím neobnovitelným zdrojům elektrické energie, tedy že neekologický zdroj bude nahrazen zdrojem ekologičtější. V obci Moldava se však žádné neobnovitelné zdroje elektrické energie nenachází. Kvalita ovzduší se v důsledku vybudování alternativního zdroje jen zhorší, neboť budou vypouštěny exhalace při jeho výstavbě, provozu, údržbě atd. Odpůrce ve vypořádání připomínky neuvedl, jaké konkrétní dopady na kvalitu ovzduší bude záměr mít.

[16] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i opatření obecné povahy – územní plán obce Moldava.

IV.

[17] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[18] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 5/2010-48, z něhož plyne, že je nezbytné rozlišovat mezi námitkami a připomínkami; na vypořádání připomínek jsou obecně kladeny nižší nároky, než na vypořádání námitek.

[19] Odpůrce vypořádal připomínky č. 1, 2, 6 a 7 odkazem na relevantní části odůvodnění, v nichž byly stěžovatelem nadnesené otázky věcně řešeny. Za vypořádanou lze připomínku považovat tehdy, jestliže jsou v části odůvodnění, na niž je odkazováno, přímo či nepřímo vyvráceny věcné argumenty, které tvoří jádro takové připomínky. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, na které konkrétní části územního plánu odpůrce odkazoval a jak se v nich odpůrce s nastolenou problematikou vypořádal. Stěžovatel však na tyto konkrétní argumenty krajského soudu nijak nereagoval, a pouze obecně konstatoval, že jeho připomínky nebyly vypořádány, či že byly vypořádány toliko formálně. Dle osoby zúčastněné na řízení je taková argumentace stěžovatele nekonkrétní.

[20] K námitce nedostatečného vypořádání připomínek č. 3 a 5 osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stěžovatel zaměňuje nedostatečné vypořádání připomínky a přezkoumatelnost rozhodnutí jako celku. Odůvodnění územního plánu trpí pouze formální procesní vadou spočívající v absenci adekvátní reakce na připomínku, nikoliv však tím, že by se odpůrce zmíněnou problematikou fakticky nezabýval. Pokud by odpůrce na příslušnou část odůvodnění zabývajícím se danou problematikou odkázal, připomínka by tím byla vypořádána. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 46/2009-46 se nejedná o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo. Územní plán netrpěl vadami takové intenzity, které by odůvodňovaly jeho zrušení. Nevypořádáním uvedených připomínek navíc nedošlo k porušení práv dalších osob, jak tvrdí stěžovatel, ale pouze k porušení tvrzených procesních práv stěžovatele.

[21] Co se týče vypořádání připomínky č. 4 – výstavba alternativních zdrojů elektrické energie nepřinese zlepšení kvality ovzduší, osoba zúčastněná na řízení zopakovala, že odpůrce v odůvodnění územního plánu ani netvrdil, že by mělo dojít ke zlepšení ovzduší náhradou za stávající méně ekologické zdroje energie. Dle krajského soudu se tak obsah připomínky míjel s odůvodněním územního plánu. I tato připomínka je tak řádně vypořádána.

V.

[22] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nedostatečného vypořádání připomínky č. 3 - degradace krajinného rázu krušnohorské krajiny. V jejím vypořádání dle stěžovatele chybí uvedení, jak konkrétně jsou v územním plánu podmínky krajinného rázu vyjádřeny a jak se odpůrce zabýval vlivy na snížení hodnoty krajinného rázu, na území, turistiku, rekreaci a kvalitu života v obci. Odpůrce nevypořádal ani argument, podle kterého z dokumentace EIA na záměr VTE Moldava vyplývá, že záměr bude mít velmi významný až určující vizuální vliv v téměř celé ploše místa krajinného rázu, velmi významně ovlivní krajinné měřítko a změni funkční vztahy v krajině.

[25] Odpůrce v odůvodnění územního plánu v kapitole K) Vypořádání připomínek na uvedenou připomínku reagoval tak, že *„podmínky krajinného rázu jsou v územním plánu stanoveny v podrobnosti odpovídající územně plánovací dokumentaci. Podrobněji musí být posouzeny na základě následné podrobnější dokumentace záměru“*. Krajský soud označil takové vypořádání připomínky za nedostatečné. Zároveň však konstatoval, že z Vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu Moldavy na udržitelný rozvoj území a na životní prostředí (dále jen „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj“), jež je součástí textové části územního plánu, vyplývá, že vlivem větrných elektráren na krajinný ráz, turistiku a rekreaci se odpůrce zabýval na str. 29, 33-34, 47, 49, 50-51.

[26] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že o vlivu zamýšlené výstavby větrných elektráren je ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj pojednáno hned na několika místech. Např. na s. 29 se uvádí, že stávající krajinnou dominantou jsou větrné elektrárny situované na odlesněné části vrchu Tří pánů, které narušují horizont. Méně rušivě působí tři stožáry na vyvýšenině v Německu bezprostředně za státní hranicí. Z dálkových pohledů nebudou horizont narušovat ani větrné elektrárny na náhorní plošině u Moldavy. Krajinný ráz je pak označen za charakteristiku životního prostředí, která by mohla být uplatněním územního plánu významně ovlivněna; vliv VTE je mimo jiné řešen i ve studii Možnosti umístění větrných elektráren v Krušných horách z pohledu ochrany krajinného rázu (s. 33-34). Podkapitola 7.5 pojednává o ovlivnění fauny, flóry a ekosystému i ve vztahu k plochám určeným pro větrné elektrárny (s. 39-40). Významem krajinného rázu se dále zabývá i podkapitola 6.2 Krajinný ráz (s. 36-37). V podkapitole 7.6 Ovlivnění krajiny je dále uvedeno, že zásadní vliv na krajinný ráz má bezpochyby první VTE, další tento vliv jen zesilují, nenásobí, se zvětšujícím se množstvím se ovlivnění zvyšuje stále méně až k mezím, kdy je rozloha parku omezena jinými faktory (s. 43). Působení ploch pro alternativní energetické zdroje na přírodu a krajinu je v případě VTE hodnoceno jako negativní až významně negativní. Z koncepčního hlediska udržitelného rozvoje jsou negativní projevy kompenzovány v sociální a zejména ekonomické oblasti. Za umožnění výstavby větrného parku bude obec dostávat pravidelné finanční plnění, které může být dále investováno do rozvoje obce a zajištění plnění služeb občanům. V souvislosti s údržbou a provozem elektráren bude občanům obce ze strany investora do větrného parku nabídnuto zaměstnání. Možnost významně negativního ovlivnění životního prostředí bude nutno vyvrátit podrobným posouzením na základě projektu dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (s. 47). Kapitola 9 uvádí navrhovaná opatření i ve vztahu k zachování krajinného rázu (s. 49); na s. 51 je uvedeno závěrečné shrnutí, že negativní působení instalace větrného parku na přírodu a krajinu *„je kompenzováno významným pozitivním přínosem k sociální a ekonomické stabilizaci do značné míry hospodářsky a investičně zanedbaného území, ze*

kterého plyne i patrná sociální nejistota trvale bydlících obyvatel a s tím spojená nízká míra obydlenosti“.

[27] Na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj navazuje kapitola H odůvodnění územního plánu (s. 126-129), která přejímá výše uvedené závěry a zapracovává základní podmínky ochrany krajinného rázu (podmínky jsou zapracovány v textové části územního plánu do kapitoly F - podmínky pro plochy výroby energie obnovitelných zdrojů, s. 50).

[28] Z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj a z textové části územního plánu a z odůvodnění územního plánu je zřejmé, že se odpůrce problematikou degradace krajinného rázu a vlivem na území, turistiku, rekreaci a kvalitu života v obci zabýval. Odpůrce do územního plánu též zapracoval požadavky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Problematicou připomínky stěžovatele se odpůrce po obsahové stránce zabýval a k otázkám v ní uvedeným při přijímání územního plánu přihlédl.

[29] Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být dle judikatury Nejvyššího správního soudu z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 5/2010-48; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[30] V rozsudku čj. 1 Ao 5/2010-169 Nejvyšší správní soud upozornil, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena.

[31] Pro vypořádání připomínek je tak rozhodující to, aby se správní orgán v odůvodnění územního plánu problematikou obsaženou v připomínce zabýval, seznámil se s jejím obsahem a učinil z ní pro opatření obecné povahy srozumitelný a odůvodněný závěr. K odůvodnění opatření obecné povahy je však nutné přistupovat jako k celku. Z odůvodnění opatření obecné povahy musí být zejména seznatelné, proč správní orgán považuje připomínky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Pokud je však problematika obsažená v připomínce řešena na jiném místě odůvodnění opatření obecné povahy, lze na příslušnou část odůvodnění odkázat.

[32] V rámci vypořádání připomínky stěžovatele v kapitole K) územního plánu však odpůrce na uvedenou připomínku reagoval pouze tak, že *„podmínky krajinného rázu jsou v územním plánu stanoveny v podrobnosti odpovídající územně plánovací dokumentaci. Podrobněji musí být posouzeny na základě následné podrobnější dokumentace záměru“*. Tak jako krajský soud považuje Nejvyšší správní soud takové vypořádání připomínky za nedostatečné. Protože se odpůrce problematikou připomínky zabýval na jiném místě odůvodnění územního plánu, stačilo na příslušnou pasáž odkázat; to však odpůrce neučinil.

[33] Vypořádání připomínky č. 3 je proto zatíženo systematickou vadou. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdy by k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudky čj. 6 Ads 57/2004-59 a čj. 8 Afs 102/2005-65). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. totiž předpokládá jako důvod zrušení rozhodnutí nikoliv jakoukoliv vadu nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, ale vadu větší intenzity (viz rozsudek čj. 1 Afs 11/2008-72).

[34] Protože se odpůrce problematikou stěžovatelovy připomínky po obsahové stránce zabýval a k otázkám v ní uvedeným pro účely vydání územního plánu přihlédl, není vada spočívající v tom, že na příslušné pasáže odůvodnění přímo neodkázal, natolik závažná, aby způsobila nezákonnost celého opatření obecné povahy. Kdyby totiž odpůrce na příslušné pasáže odkázal a řádně tak připomínku vypořádal, výsledek řízení by byl stejný.

[35] Ke stejnému závěru dospěl i krajský soud, který dovodil, že se nejedná o vadu natolik závažnou, pro kterou by bylo nutné napadený územní plán zrušit. Územní plán se s obsahem připomínky, resp. s tématem, který vznesla, fakticky vypořádává. Dále však krajský soud dovodil, že vada má souvislost pouze se stěžovatelem, který navíc s podáním návrhu vyčkával téměř tři roky, ačkoliv mu v podání návrhu nic nebránilo, řízení se účastnil a vypořádání připomínek mu bylo známo. Pokud tedy pro stěžovatele nebylo dostatečné vypořádání připomínky závažným problémem, který by chtěl v adekvátní době řešit, těžko to může vnímat jako závažný problém soud.

[36] Nejvyšší správní soud se k problému podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v samotném závěru tříleté zákonné lhůty vyjádřil v rozsudku čj. 8 As 150/2015-57, v němž dospěl k závěru, že *„[s]tanoví-li zákon pro podání návrhu určitou lhůtu, pak v rámci ní kterýkoliv den jejího plynutí je možno tento návrh uplatnit. Zda se oprávněná osoba rozhodne tak učinit první či poslední den běhu této lhůty, nebo kdykoliv mezi tím, nemá žádný význam. Rozhodné je pouze to, zda zákonem stanovená lhůta byla dodržena.“*

[37] V nyní posuzovaném případě tak není relevantní, že stěžovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v samém závěru tříleté lhůty. Tato skutečnost nemá vliv na závěr o závažnosti vady spočívající v nedostatečném vypořádání připomínky stěžovatele. Souhlasit tak lze jen s částí odůvodnění krajského soudu zmiňující, že se územní plán s obsahem připomínky, resp. s tématem, který vznesla, fakticky vypořádává.

[38] Přes tento dílčí nesprávný závěr krajského soudu, který bylo třeba korigovat, je však napadený rozsudek v nyní posuzované části věcně správný. Proto nebylo namístě zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť další postup krajského soudu by spočíval jen v tom, že by vydal nový rozsudek se shodným výrokem a pouze s částečně jiným odůvodněním. Důvody, na nichž stojí napadený rozsudek krajského soudu, jsou dostatečným podkladem pro jeho výrok a převažují nad důvody, které neobstály (srov. např. rozsudky čj. 7 Afs 108/2013-36 nebo čj. 8 Afs 3/2014-39).

[39] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že odpůrce vypořádal nezákonně i jeho připomínku týkající se znehodnocení rekreačního potenciálu území a snížení hodnoty nemovitostí (připomínka č. 5). Odpůrce připomínku vypořádal v kapitole K) územního plánu tak, že *„dopad na rekreační potenciál území a cenu nemovitostí nelze předem kategoricky*

prohlásit za pouze negativní. Plochy VTE byly vymezeny mimo obytné a rekreační části sídel, mimo centra převažujícího rekreačního zájmu“. Krajský soud označil tento způsob vypořádání části připomínky týkající se znehodnocení rekreačního potenciálu území za nedostatečný. I v tomto případě se však odpůrce problematikou uvedenou v připomínce zabýval, a to na s. 43-46 a 51 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Rozhodnutí odpůrce je proto přezkoumatelné, byť zatížené vadou, která však nezpůsobuje nezákonnost napadeného územního plánu. S ohledem na nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatele se krajský soud nezabýval částí připomínky týkající se snížení hodnoty nemovitostí.

[40] Stěžovatel spojoval snížení rekreačního potenciálu území s narušením přírody vzniklým v důsledku stavby větrných elektráren. S tím úzce souvisí vliv VTE na krajinný ráz, kterým se již Nejvyšší správní soud zabýval výše. V této souvislosti tak plně odkazuje na předcházející odstavce tohoto rozsudku.

[41] Na s. 32 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj je dále uvedeno, že obec Moldavu je možno považovat za centrum rekreace. Další podpora rekreace je územním plánem zajišťována vymezením plochy pro parkoviště, bydlení, ubytování a pro sportoviště. Rozvoj alternativní výroby energie by výrazným způsobem pozitivně ovlivnil příjem obce, který by mohl být investován do rozvoje zanedbaného území. Bez dalšího rozvoje lze očekávat stagnaci, jež ve srovnání s okolními rozvíjejícími se oblastmi znamená útlum a celkový pokles životní úrovně.

[42] Na s. 33 se uvádí, že v kontextu posuzování vlivů na udržitelný rozvoj je třeba dbát i na ekonomický a sociální pilíř udržitelného rozvoje. Malá hustota obyvatel je vyvolána nejen dřívějším vysídlením, ale rovněž nedostatkem místních zdrojů obživy a kapitálu, který by mohl k ekonomickému a sociálnímu rozvoji území přispět. Přírozeným východiskem je rozvoj rekreace, podmiňovaný rozvojem infrastruktury a ekonomické aktivity, která nevyžaduje vysoké náklady na dopravu a místní zdroje, čemuž vyhovují alternativní zdroje energie. Tendence ochrany přírody a krajiny a ekonomicko-sociálního rozvoje se zde dostávají do střetu zájmu.

[43] Dle závěrečného vyhodnocení se územní plán jeví jako zaměřený na rozvoj ekonomického a sociálního pilíře trvale udržitelného rozvoje, a to s ohledem na výstavbu alternativních zdrojů energie a sportovních objektů. Dosavadní nedostatečný sociálně-ekonomický rozvoj oblasti se však negativně projevuje i v zanedbání činností vedoucích k uchování rázu krajiny a její biologické pestrosti. V zájmu péče o volně žijících živočichy, krajinu, lesy a travní porosty je třeba zachovat určitý převis ekonomického potenciálu a sociálního rozvoje nad ochranou přírody (s. 50).

[44] Negativní působení umístění alternativních zdrojů energie na přírodu a krajinu je „kompenzováno významným pozitivním přínosem k sociální a ekonomické stabilizaci hospodářsky a investičně zanedbaného území“ (s. 51).

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že i v tomto případě se odpůrce problematikou uvedenou v připomínce po obsahové stránce zabýval, byť na jiném místě odůvodnění územního plánu, a k otázkám v ní uvedeným pro účely vydání územního plánu přihlédl.

Na příslušnou pasáž odůvodnění však neodkázal a vypořádání připomínky je proto sice přezkoumatelné, ale opatření obecné povahy je zatížené vadou, která ztěžuje srozumitelnost. Tato vada však s ohledem na svou povahu spočívající v pouhém nedostatku odkazu nemohla mít vliv na zákonnost územního plánu. Ke stejnému závěru dospěl i krajský soud. Ani tuto kasační námitku stěžovatele proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[46] V poslední kasační námitce stěžovatel brojil proti vypořádání připomínky, že výstavba alternativních zdrojů elektrické energie nepřinese zlepšení kvality ovzduší (připomínka č. 4). Odpůrce se v odůvodnění územního plánu dle stěžovatele snaží vzbudit dojem, že větrné elektrárny budou alternativou ke stávajícím neobnovitelným zdrojům elektrické energie, tedy že neekologický zdroj bude nahrazen zdrojem ekologičtější. V obci Moldava se však žádné neobnovitelné zdroje elektrické energie nenachází. Kvalita ovzduší se v důsledku vybudování alternativního zdroje jen zhorší, neboť budou vypouštěny exhalace při jeho výstavbě, provozu, údržbě atd. Odpůrce ve vypořádání připomínky neuvedl, jaké konkrétní dopady na kvalitu ovzduší bude záměr mít.

[47] Stěžovatel v rámci řízení o územním plánu uplatnil připomínku, v níž tvrdil, že ve vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území je na s. 7 řešené území definováno jako oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší. Zpracovatel „mystifikuje“ tím, že řešení územního plánu návrhem výroby energie z obnovitelných zdrojů má pozitivní vliv na kvalitu ovzduší. Tím se snaží vzbudit dojem, že navržený alternativní zdroj nahradí stávající neobnovitelný zdroj energie. V katastru Moldava se však žádný neobnovitelný zdroj energie nenachází. Autor vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj nezmiňuje, že by stávající zdroje (tepelné elektrárny) byly odstavovány. Naopak se plánuje další prolomení limitů těžby hnědého uhlí a dostavba jaderných elektráren. Zásoba hnědého uhlí v dole Bílina pokryje republikovou potřebu do roku 2050. V době kdy je v České republice přebytek elektrické energie a je nutnost ji vyvážet, nelze výstavbu obnovitelných zdrojů skrývat za ekologickou alternativu.

[48] Odpůrce připomínku vypořádal tak, že výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů je obecně ekologičtější zdrojem výroby než v připomínce srovnávaná výroba elektřiny z hnědého uhlí; není zdrojem znečišťování ovzduší.

[49] Připomínka stěžovatele napadá závěr uvedený ve Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, kapitoly C-F. V kapitole C. Vyhodnocení vlivů územního plánu na stav a vývoj území podle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech je na s. 7 uvedena tabulka obsahující sloupce nazvané č. jevu, sledovaný jev, komentář a zhodnocení vlivu na stav a vývoj území. Pod číslem jevu 65 je jako sledovaný jev uvedena oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší. Z komentáře k tomuto bodu plyne, že oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší se pro znečišťující látku PM₁₀ na správním území Moldavy nachází pouze okrajově v dolní části svahu Krušných hor, pro možné překročení cílového imisního limitu pro cyklické aromatické uhlovodíky se překročení v náhorní poloze Moldavy nepředpokládá. V části zhodnocení vlivu na stav a vývoj území je uveden závěr, že v obecné poloze řešení územního plánu má pozitivní vliv na kvalitu ovzduší návrhem výroby energie z obnovitelných zdrojů.

[50] Tento závěr je dále doplněn na s. 21 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, kde se uvádí, že znečišťování ovzduší bude uplatněním politiky územního plánu mírně omezeno díky produkci „čisté“ elektrické energie. Lokálně by se mohlo významně projevit využití bioplynu pro místní potřeby – vytápění a ohřev vody – náhradou za pevná paliva nebo dřevo, která jsou podstatným místním zdrojem jemných prachových částic a také karcinogenních uhlovodíků.

[51] Na s. 37-38 je dále uvedeno, že příspěvek ke snížení emise oxidu uhličitého v případě umístění solárních panelů nebo větrných elektráren či energetické využití bioplynové stanice by bylo vítaným příspěvkem ke snaze o zmírnění skleníkového efektu. Potenciál pozitivního ovlivnění skýtá výroba bioplynu, pokud bude využíván k vytápění nebo výrobě teplé vody namísto fosilních paliv nebo pevných paliv, produkujících množství nežádoucích zplodin hoření. Negativní ovlivnění ovzduší je nutno očekávat v průběhu provádění činností v navržených rozvojových plochách. Z hlediska udržitelného rozvoje území se takové ovlivnění nejeví jako závažné, bylo by jej možno zmírnit, eliminovat či kompenzovat na základě výstupů posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

[52] Připomínka stěžovatele týkající se kvality ovzduší je vztahována výhradně k vybudování VTE. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že by z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území mělo plynout, že posuzovaná lokalita je oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší a že by kvalita ovzduší měla být zlepšena náhradou neobnovitelného zdroje energie za zdroj obnovitelný (VTE). Z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj je konkrétně zřejmý pouze vztah mezi výstavbou bioplynové stanice, jejíž provoz by mohl nahradit využívání fosilních paliv k vytápění domácností a ohřevu vody, což se odrazí ve zlepšení kvality ovzduší. Zlepšení kvality ovzduší je tak spojováno s výstavbou bioplynové stanice, a nikoli s VTE. S výstavbou VTE jako obnovitelného zdroje energie je spojován jen v obecné rovině pozitivní vliv na kvalitu ovzduší; nedovozuje se však zlepšení ovzduší.

[53] Tomu odpovídá i vypořádání připomínky odpůrcem, který uvedl, že výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů je obecně ekologičtější zdroj výroby než v připomínce srovnávaná výroba elektřiny z hnědého uhlí; není zdrojem znečišťování ovzduší.

[54] Krajský soud označil takové vypořádání připomínky za dostatečné a přezkoumatelné, neboť odpůrce nedeklaroval zlepšení ovzduší náhradou za stávající méně ekologické zdroje energie. Deklaroval pouze jejich nízké zatížení ovzduší a v důsledku toho jejich pozitivní vliv. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem s ohledem na výše uvedené ztotožňuje. Námitka stěžovatele týkající se nedostatečného vypořádání připomínky č. 4 – výstavba alternativních zdrojů elektrické energie nepřinese zlepšení kvality ovzduší, není důvodná.

[55] Co se týče vypořádání zbývajících uplatněných připomínek stěžovatele, stěžovatel v úvodu kasační stížnosti jen obecně namítl, že se odpůrce s jeho připomínkami vypořádal nedostatečně, a to pouze formálně, obecnými frázemi, aniž by zohlednil jejich podstatu, resp. pouze neurčitě odkázal na vyjádření dotčených orgánů. Odpůrce dle stěžovatele

připomínky vypořádal pouze tak, že je negoval, aniž by uvedl z jakých důvodů, tj. bez opory v dokazování a bez uvedení úvah, které jej k takovému závěru vedly.

[56] Konkrétní nedostatky ve vypořádání připomínek však tvrdil jen u připomínek č. 3 - degradace krajinného rázu krušnohorské krajiny, 4 - výstavba alternativních zdrojů elektrické energie nepřinese zlepšení kvality ovzduší a 5 - znehodnocení rekreačního potenciálu území a snížení hodnoty nemovitostí.

[57] Je nutno poznamenat, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 67/2011-108 a čj. 7 Afs 104/2004-54). Žalobní body mají dvojí význam: z pohledu žalobce pozitivně určují, co konkrétně bude soud přezkoumávat, z pohledu soudu pak negativně vymezují, čím se soud zabývat nemůže a nebude (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 151/2012-106). 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 na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 3/2008-78). Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, ale zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 92/2005-58).

[58] Stěžovatel nenapadá konkrétní postup odpůrce ani krajského soudu při posouzení připomínek stěžovatele. Jen v obecné rovině cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k problematice vypořádání námitek a připomínek v řízení o opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se principy vypořádání připomínek plynoucích z citované judikatury zabýval v rámci přezkumu připomínek č. 3, 4 a 5. Pro obecnost tvrzení stěžovatele však již nezkoumal odpůrcovo vypořádání připomínek č. 1, 2, 6 a 7, neboť k tomu stěžovatel neuvedl ničeho.

[59] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žádná z kasačních námitek stěžovatele není důvodná. Odpůrce vypořádal připomínky stěžovatele dostatečně a přezkoumatelným způsobem. V případě dvou připomínek (připomínky č. 3 a 5) nebylo jejich vypořádání odpůrcem dostatečné; nemělo to však vliv na zákonnost opatření obecné povahy - územního plánu. Ke stejnému závěru dospěl i krajský soud v řízení o žalobě; Nejvyšší správní soud proto v posouzení žaloby krajským soudem neshledal nic nezákonného.

VI.

[60] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[61] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť v řízení neučinil žádný úkon a žádné náklady mu tedy nevznikly.

[62] O nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že na jejich náhradu nemá právo, neboť neplnila žádnou povinnost, kterou by jí soud uložil.

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

V Brně 9. prosince 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu