



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatele: **Okrašlovací spolek U Starého mostu, z. s.**, se sídlem Mládežnická 146/25, Neratovice, zast. JUDr. Ivetou Sokolovou, advokátkou se sídlem Ke Kostelu 56, Vrbice, proti odpůrci: **město Kostelec nad Labem**, se sídlem náměstí Komenského 1, Kostelec nad Labem, zast. JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D. M.**, a **II) Elpis s.r.o.**, se sídlem Krystalová 470/7, Praha 9, obě zast. JUDr. Ivetou Sokolovou, advokátkou se sídlem Ke Kostelu 56, Vrbice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2022 – změna č. 4 územního plánu města Kostelec nad Labem, o kasační stížnosti navrhovatele a osob zúčastněných na řízení I) a II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2022, čj. 54 A 62/2022-107,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2022, čj. 54 A 62/2022-107, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je napadený rozsudek Krajského soudu v Praze srozumitelný, a tedy přezkoumatelný.

[2] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. podaným u Krajského soudu v Praze domáhal zrušení opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2022 – změna č. 4 územního plánu města Kostelec nad Labem, které bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 20. 6. 2022 (dále „změna územního plánu“).

Krajský soud návrh v záhlaví označeným rozsudkem zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[3] Krajský soud uvedl, že pro aktivní procesní legitimaci k podání návrhu je třeba, aby navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Aktivní věcná legitimace je dána pouze tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla nezákonným opatřením obecné povahy skutečně dotčena (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *změna územního plánu Čestlice*). Navrhovatel svou aktivní legitimaci dovozuje z toho, že bylo porušeno jeho vlastnické právo k nemovitostem v území dotčeném změnou územního plánu a právo zde podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. V důsledku změny územního plánu je totiž podle něj vyloučeno, aby byly dosud stabilizované plochy pro skladování a průmysl využity pro stavby posuzované podle přílohy č. 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).

[4] Krajský soud zjistil, že navrhovatel nevlastní žádné nemovitosti a že mu nesvědčí ani jiná věcná práva. Nemohl proto být dotčen na svém vlastnickém či jiném věcném právu. Zabýval se proto dále tím, zda je navrhovatel aktivně legitimován jako spolek hájící zájmy svých členů. Navrhovatel totiž v prohlášení o majetkových poměrech ze dne 5. 9. 2022 uvedl, že na bázi dobrovolnosti dohlíží na zákonnost ve svém okolí a pořádá brigády na úklid přírody. Návrh na zrušení změny územního plánu se dotýká ochrany životního prostředí okrajově. Ze stanov navrhovatele vyplývá, že jeho cílem je zejména přispívat k ochraně životního prostředí. Nevyplývá z nich však, že by byl oprávněn prosazovat podnikatelské zájmy svých členů nebo jiných osob. Spolek založený za účelem ochrany životního prostředí může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy při splnění dvou podmínek: 1) musí tvrdit zásah do svých práv v důsledku napadeného opatření obecné povahy a 2) musí mít místní vztah k lokalitě regulované opatřením obecné povahy a věcný vztah k předmětu regulace (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, *Sdružení pro ochranu krajiny*).

[5] Navrhovatel má sídlo v sousední obci. Místní vztah má nejen k této obci, ale i k širšímu okolí, tedy i k území regulovanému změnou územního plánu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS, *změna územního plánu obce Malá Morávka*, dospěl k závěru, že aktivní procesní legitimace může být dána i u spolku, který vznikl až poté, co opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Aktivita navrhovatele v procesu přijímání změny územního plánu proto není podstatná. Vazba mezi činností navrhovatele a předmětem regulace je myslitelná. Navrhovatel vznikl za účelem ochrany životního prostředí, kterého se územní plánování dotýká. Ochrany životního prostředí se však nedovolává. Je tedy sice myslitelné, že by navrhovateli svědčila aktivní věcná legitimace jako ekologickému spolku, avšak ten dotčení na svém právu na příznivé životní prostředí netvrdí. Přestože tvrdí zásah do práv některých skupin osob, krajský soud neshledal žádný zásah do jeho právní sféry. Pokud totiž navrhovatel není vlastníkem nemovitosti a není podnikatelem, nemůže se dovolávat ochrany vlastnického práva a práva na podnikání. Nemůže zároveň vystupovat jako univerzální ochránce práv blíže neoznačených podnikatelů a osob zúčastněných na řízení, neboť k hájení jejich zájmů

pokračování

nebyl založen. K založení aktivní věcné legitimace nepostačuje pouhá pravdivost tvrzení, že opatření obecné povahy bylo nezákonné. Pouze pokud by změna územního plánu skutečně negativně zasahovala do právní sféry navrhovatele nebo osob, které se v něm za tímto účelem sdružily, by se mohl navrhovatel úspěšně dovolat porušení právních předpisů. Navrhovatel proto nesplnil první podmínku aktivní legitimace stanovenou v nálezu *Sdružení pro ochranu krajiny*.

[6] Krajský soud nad rámec výše uvedeného dodal, že navrhovatel brojí proti regulaci, která je v souladu s principem ochrany životního prostředí. Změna územního plánu neupravuje územní rezervu pro obchvat, nýbrž územní rezervu pro koridor vodní dopravy. Územní plán obsahuje koridor dopravní infrastruktury pro obchvat D062. Tento koridor však nebyl do územního plánu vložen napadenou změnou územního plánu. Námitka navrhovatele se tak mýlí s obsahem změny územního plánu. Krajský soud se proto nezabýval procesními námitkami. Ty nadto směřují k podpoře intenzivnějšího hospodářského využití území. Vybočují proto z rozsahu aktivní procesní legitimace navrhovatele.

[7] Proti rozsudku krajského soudu následně podali navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení I) a II) (dále také „stěžovatelé“) kasační stížnost.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření odpůrce a dalších podání účastníků

[8] **Stěžovatelé** namítají, že navrhovatel byl založen mj. k ochraně občanských práv svých členů a udržitelného rozvoje přírody a krajiny. Krajský soud nezohlednil obsah jeho stanov. Jaroslav Mangl je členem a předsedou navrhovatele. Současně je členem osoby zúčastněné na řízení II) [dále také „OZNŘ II“)“]. Bylo prokázáno, že ta má v místě provozovnu a že osoba zúčastněná na řízení I) [dále také „OZNŘ I“)“] má v místě nemovitosti určené k podnikání. Spolek je oprávněn hájit zájmy svých členů. Změnou územního plánu jsou dotčeny všechny subjekty působící v dané oblasti. Ta totiž vyloučila působnost zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozsahu rozhodování o umístění staveb podle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Tím se měl krajský soud zabývat z úřední povinnosti. Krajský soud se zabýval pouze ochranou ptactva a bagatelizuje ostatní environmentální složky rozvoje území obsažené v Politice územního rozvoje Středočeského kraje. Tvrzení navrhovatele, jeho stanov a předložené důkazy prokazují zájem navrhovatele na zachování environmentální rovnováhy. Krajský soud provedl vlastní správní úvahu ohledně pojmu ochrana životního prostředí. Tím omezil věcnou legitimaci navrhovatele.

[9] Krajský soud v důsledku přepjatého formalismu upřel aktivní věcnou legitimaci všem stěžovatelům. Jaroslav Mangl a OZNŘ I) mají právo na přezkoumání změny územního plánu. Závěr krajského soudu je nepřezkoumatelný. Krajský soud zkratkovitě uzavřel, že navrhovatel nemá věcnou legitimaci, aniž se zabýval právy jeho členů. Nijak nepodložil svou úvahu, že navrhovatel nemůže hájit zájmy podnikatele. I podnikatelé v daném území mají zájem na dodržování právních předpisů a na udržitelnosti rozvoje území. Došlo ke změně obsahu využití koridorů na jiný účel. Pro posouzení věcné legitimace není podstatné, nakolik došlo k textové změně obsahu koridoru. Stačí, že k takové změně došlo, neboť tím byla způsobena nezákonnost z hlediska zásahu do území.

K takové změně totiž musí vždy být vypracováno vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Změny určení koridorů a funkčního využití krajiny malého a funkčně propojeného města se dotýkají věcných práv všech subjektů.

[10] **Odpůrce** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že OZNŘ I) obsahově shodným návrhem na zrušení opatření obecné povahy napadla tutéž změnu územního plánu. Krajský soud její návrh zamítl rozsudkem ze dne 12. 12. 2022, čj. 59 A 33/2022-48. Napadený rozsudek je srozumitelný a odůvodněný. Navrhovatel se v návrhu svou aktivní legitimací podrobně nezaobíral. Krajský soud nebyl povinen tvrzení za navrhovatele domýšlet. Tvrzení, že navrhovatel bojuje za ochranu zákonnosti a soukromých a podnikatelských práv svých členů, je účelové a vznesené až v řízení o kasační stížnosti. Rovněž tvrzení o zájmu navrhovatele na zachování environmentální rovnováhy je nové. OZNŘ II) a Jaroslav Mangl by nebyli aktivně věcně legitimováni k podání návrhu. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[11] **Stěžovatelé** v podání ze dne 16. 2. 2023 dále namítli, že změna územního plánu je nicotná z důvodu, že vylučuje použití zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, na území odpůrce.

[12] **OZNŘ I) a II)** dále v podání ze dne 28. 2. 2023 uvedly, že OZNŘ I) je zakládajícím členem navrhovatele a vlastní pozemky dotčené změnou územního plánu. Ty byly omezeny co do účelového určení a další výstavby. Námitky proti změně územního plánu nepodala, protože se o ní včas nedozvěděla. Zájem OZNŘ II) je dotčen z důvodu, že má provozovnu na pozemcích, které vlastní OZNŘ I). Námitky nepodala ze stejného důvodu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť částečně z jiného důvodu, než namítají stěžovatelé.

[14] Stěžovatelé namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stran posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele k podání návrhu (bod [9] výše). Nejvyšší správní soud se stěžovateli souhlasí, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, avšak důvod nepřezkoumatelnosti spatřuje v něčem jiném. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je povinen přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu je mj. nepřezkoumatelný tehdy, pokud je vnitřně rozporný (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76).

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je napadený rozsudek nesrozumitelný z důvodu, že je vnitřně rozporný ohledně otázky aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele, a to z níže uvedených důvodů.

pokračování

[16] 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 na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[17] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *územní plán Vysoká nad Labem*, zdůraznil, že „*otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti.*“ (bod 42 tohoto usnesení).

[18] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena (body 31 a 34 usnesení *územní plán Vysoká nad Labem*). Pro aktivní procesní legitimaci proto postačí, je-li dotčení toliko *myslitelné*. Soud nezkoumá, zda k zásahu do práv navrhovatele opravdu došlo, nýbrž posuzuje, zda s ohledem na jeho tvrzení k takovému zásahu opatřením obecné povahy vůbec dojít mohlo. Za tímto účelem proto navrhovatel s ohledem na povahu regulace obsažené v opatření obecné povahy musí tvrdit a případně i prokázat konkrétní skutečnosti, pokud by s ohledem na individuální okolnosti věci mohly existovat pochybnosti o jejich pravdivosti (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53, č. 4313/2022 Sb. NSS, *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, bod 24, a ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Ao 7/2022-132, *aplikace čTečka*, bod 21), z nichž je zřejmé, že jeho právní sféra mohla být (přínejmenším myslitelně) napadeným opatřením obecné povahy dotčena.

[19] Soud tak je nejprve povinen ověřit, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu. Za tímto účelem ověří, zda návrh obsahuje požadovaná myslitelná tvrzení navrhovatele o tom, jakým způsobem byla jeho právní sféra napadeným opatřením obecné povahy dotčena (bod [18] výše). Pokud taková tvrzení návrh neobsahuje, respektive v něm uvedená tvrzení nejsou pro posouzení aktivní procesní legitimace dostatečně srozumitelná, soud vyzve navrhovatele k doplnění návrhu podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Nebudou-li tvrzení ani přes výzvu soudu doplněna (upřesněna), je namísto návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s. Obsahuje-li návrh tato tvrzení nebo doplní-li je navrhovatel k výzvě, soud následně posoudí, zda z obsahu tvrzení není patrné, že i kdyby byla tvrzení pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen (bod 24 rozsudku *aplikace čTečka*). Pokud by dospěl k závěru, že tomu tak je, návrh odmítne usnesením podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou (body 32 a 33 usnesení *územní plán Vysoká nad Labem*).

[20] Kupříkladu navrhovatel nebude aktivně procesně legitimován k napadení územního plánu obce za situace, kdy v dané obci nevlastní žádnou nemovitost a je pouze v postavení nájemce (bod 36 usnesení *územní plán Vysoká nad Labem*). Aktivně procesně legitimován nebude ani tehdy, pokud návrhem napadne regulaci obsaženou v opatření obecné povahy, které není adresátem, a pokud současně netvrdí, jak se jej tato regulace zprostředkovaně

dotýká (bod 25 rozsudku *aplikace čTečka* a nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21).

[21] Dospěje-li však soud k závěru, že je navrhovatel aktivně procesně legitimován, návrh věcně přezkoumá. V takovém případě se v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) zaměří nejen na otázku zákonnosti opatření obecné povahy (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), nýbrž i na to, zda právní sféra navrhovatele mohla být opatřením obecné povahy skutečně dotčena, tedy zda je aktivně věcně legitimován. Tak je tomu tehdy, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele (bod 47 usnesení *změna územního plánu Čestlice*). Může tedy nastat i situace, kdy by napadené opatření obecné povahy mohlo být při bližším přezkumu shledáno nezákonným, avšak v řízení se ukáže, že se primárně nijak nedotýká právní sféry navrhovatele, ačkoliv v návrhu uvedl myslitelná tvrzení o svém dotčení na právech. To bude samo o sobě dostatečné pro zamítnutí návrhu (bod [22] níže). Až při věcném přezkumu totiž soud může dospět k závěru, že myslitelné tvrzení o dotčení na subjektivních právech, které bylo dostatečné pro založení aktivní procesní legitimace, je mylné a že navrhovatel nemůže být opatřením obecné povahy nijak dotčen (body 38 a 39 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Například může být zprvu myslitelné, že navrhovatel mohl být v důsledku územního plánu sousední obce dotčen na svých právech k nemovité věci v důsledku hrozících imisí (bod 37 usnesení *územní plán Vysoká nad Labem*), avšak při věcném přezkumu územního plánu soud dospěje k závěru, že žádné imise v důsledku přijaté regulace vznikat nemohou.

[22] Aby tedy byl návrh důvodný, musí být právní sféra navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy skutečně dotčena (navrhovatel musí být aktivně věcně legitimován) a současně soud musí dospět k závěru 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.) (bod 47 usnesení *změna územního plánu Čestlice*). Pokud však soud dospěje k závěru, že právní sféra navrhovatele nemohla být skutečně dotčena, byť dotčení bylo zprvu myslitelné (bez ohledu na to, zda je opatření obecné povahy zákonné či nikoliv), soud návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítne. Jde totiž již o otázku věcného přezkumu důvodnosti návrhu (bod [17] výše).

[23] Z výše uvedeného tak vyplývá, že soud musí důsledně rozlišovat, zda posuzuje aktivní procesní nebo věcnou legitimaci navrhovatele. Rozlišování mezi aktivní procesní a věcnou legitimací totiž nepředstavuje pouhou akademickou otázku bez vlivu na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Naopak je klíčové pro správný procesní postup soudu.

[24] Krajský soud však otázku aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele v napadeném rozsudku smísil. Není z něj totiž jednoznačné, zda krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován, nebo že mu naopak nesvědčí aktivní věcná legitimace.

[25] Krajský soud výrokem I návrh na zrušení změny územního plánu zamítl. V závěru rozsudku v bodě 43 uvedl, že „po bližším prověření jeho tvrzení neshledal u navrhovatele

pokračování

aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu na zrušení napadené změny (a jediný, spíše mimoběžný návrhový bod, který by mu příslušel, se netýká napadené změny), projednávaný návrh v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).“ Zároveň v bodě 35 napadeného rozsudku rekapituloval závěry usnesení změna územního plánu Čestlice stran aktivní věcné legitimace a v bodě 38 uvedl, že „nezbývá tak než znovu připomenout a tím zdůraznit, že k založení aktivní věcné legitimace nepostačuje ani případná pravdivost tvrzení, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné. Platí totiž, že jedině tehdy, že by úprava obsažená v napadené změně skutečně negativně zasahovala do právní sféry navrhovatele nebo osob, které se v něm právě za tímto účelem sdružily, by se mohl s úspěchem dovolat i porušení právních předpisů.“ Z uvedených částí rozsudku tak vyplývá, že krajský soud neshledal u navrhovatele aktivní věcnou legitimaci. Tomu však neodpovídá podstatná část odůvodnění napadeného rozsudku.

[26] Krajský soud v bodě 27 napadeného rozsudku shrnul obecně rozdíly mezi aktivní procesní a věcnou legitimací. Následně sice v dalším textu používá nedůsledně pojmy aktivní legitimace (body 28, 30, 32 34, 36, 37, 38), aktivní procesní legitimace (bod 42) a rovněž aktivní věcná legitimace (body 37 a 38), avšak z převážné části odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že se krajský soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele. Krajský soud v bodě 28 napadeného rozsudku rekapituloval tvrzení navrhovatele o tom, jak byla jeho právní sféra napadenou změnou územního plánu dotčena (Nejvyšší správní soud nyní nehodnotí, zda jde o dostatečná tvrzení či nikoliv). V bodě 29 následně uvádí, proč je zřejmé, že navrhovatel nemohl být dotčen na svém vlastnickém právu. V této části tak zjevně posuzoval aktivní procesní legitimaci navrhovatele (bod [19] výše). Rovněž úvahy krajského soudu v bodech 30 až 38 napadeného rozsudku o tom, zda je navrhovatel aktivně legitimován jako tzv. ekologický spolek, se týkají aktivní procesní legitimace. Krajský soud totiž své úvahy opřel o východiska nálezu *Sdružení pro ochranu krajiny*. V něm se Ústavní soud zabýval právě tím, v jakých případech spolkům svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 As 336/2017-46, *Auto*Mat*, bod 20, a ze dne 25. 9. 2023, čj. 8 As 75/2023-33, *Spolek přátel dopravy*, bod 10). Tomu odpovídá i závěr krajského soudu v bodě 37 napadeného rozsudku, podle kterého navrhovatel nesplnil první podmínku stanovenou v nálezu *Sdružení pro ochranu krajiny*, neboť netvrdí dotčení na právu na příznivé životní prostředí. To odpovídá prvnímu předpokladu pro naplnění aktivní procesní legitimaci navrhovatele (bod [4] výše), byť krajský soud nepřesně uvádí, že „je tedy myslitelné, že by navrhovateli svědčila aktivní věcná legitimace coby ekologickému spolku, již jen proto, že by tvrdil, že byl dotčen na právu na příznivé životní prostředí, navrhovatel tak v této věci nečiní“. Krajský soud se však zjevně zabýval aktivní procesní legitimací, neboť v bodě 36 napadeného rozsudku uvedl, že není podstatné, že byl navrhovatel v procesu přijímání změny územního plánu pasivní, neboť aktivní procesní legitimace může být dána i v případě spolku, který vznikl až poté, co opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zároveň uvedl pojem *myslitelné*, který se vztahuje právě k aktivní procesní legitimaci (bod [18] výše). Rovněž poukaz krajského soudu v bodě 38 napadeného rozsudku na to, že navrhovatel nemůže vystupovat jako univerzální ochránce cizích práv (tzv. *actio popularis*) je typově spojen právě s aktivní procesní legitimací (například rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53, č. 4313/2022 Sb. NSS, *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, bod 22). Konečně skutečnost, že se krajský soud v podstatné části odůvodnění napadeného rozsudku zabýval aktivní procesní

legitimací navrhovatele, podtrhuje bod 42 napadeného rozsudku, ve kterém uvedl, že „v důsledku toho není ani důvodu se zabývat procesními námitkami navrhovatele, jelikož ty nemohou tento závěr nijak změnit a ve své podstatě směřují pouze na podporu intenzivnějšího hospodářského využití území, a tedy vybočují z rozsahu aktivní procesní legitimace navrhovatele.“ Tomu odpovídá i to, že kasační argumentace stěžovatelů obsahuje zejména tvrzení, která se týkají právě aktivní procesní legitimace navrhovatele (body [8] a [9] výše).

[27] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je vnitřně rozporný, a tudíž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Na jedné straně z něj vyplývá, že krajský soud zamítl návrh pro nedostatek aktivní věcné legitimace, na druhé straně se však podstatná část odůvodnění týká aktivní procesní legitimace a důvodů, proč ji navrhovatel nesplňuje. Je tak dán vnitřní rozpor mezi výrokem napadeného rozsudku a jeho odůvodněním a rovněž rozpor v samotném odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud jej proto zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[28] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené závěry nezabýval kasační argumentací stěžovatelů a ani námitkami odpůrce. To by bylo v tuto chvíli předčasné. Je na krajském soudu, aby si nejprve ujasnil otázku aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele. Dospěje-li krajský soud k závěru, že je navrhovatel s ohledem na obsah tvrzení obsažených v návrhu na zrušení změny územního plánu aktivně procesně legitimován, posoudí jeho aktivní věcnou legitimaci. Naopak dospěje-li k závěru, že je z tvrzení stěžovatele zjevné, že nemůže být aktivně procesně legitimován, návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud však dospěje k závěru, že návrh neobsahuje relevantní tvrzení navrhovatele ohledně dotčení na jeho subjektivních právech, respektive právech jeho členů, bude namíste navrhovatele nejprve vyzvat k doplnění návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (bod [19] výše).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Zrušil jej proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku, a to zejména v bodě [28] výše.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 11. července 2024

Petr Mikeš

pokračování

předseda senátu