

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatele **Ing. J. R.**, zastoupeného Mgr. Ivem Tichovským, advokátem se sídlem Jaklovecká 1248/18, Ostrava – Slezská Ostrava, proti odpůrkyni **Obci Petřvald**, se sídlem Petřvald 18, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Petřvald, upravených závazných regulativů územního rozvoje obce Petřvald a zrušení obecně závazné vyhlášky č. 1/2006, kterou se vyhláší závazná část územního plánu obce Petřvald, schválených usnesením 19. zasedání zastupitelstva obce Petřvald konaného dne 27. 7. 2006,

t a k t o :

I. Návrh s e o d 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.

Navrhovatel se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 11. 2006 prostřednictvím věcně a místně nepřislušného Krajského soudu v Ostravě (navrhovatel chybně podal návrh u tohoto soudu) domáhá zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Petřvald, upravených závazných regulativů územního rozvoje obce Petřvald a zrušení obecně závazné vyhlášky č. 1/2006, kterou se vyhláší závazná část územního plánu obce Petřvald, schválených usnesením 19. zasedání zastupitelstva obce Petřvald konaného dne 27. 7. 2006. Předmětem změny Územního plánu obce Petřvald je zavedení pojmu „areál rodinných farem“ v rámci obytné zóny. Podle navrhovatele se jednalo o části usnesení uvedeného zastupitelstva, jimiž byl

- podle § 3 odst. 1 a § 26 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, schválen návrh rozhodnutí o námitkách, které podali vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena návrhem řešení změny č. 1 územního plánu obce Petřvald (bod 2);
- podle § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle § 26 odst. 2 a § 31 odst. 1 stavebního zákona schválen návrh změny č. 1 územního plánu obce Petřvald (bod 3);

- podle § 29 odst. 2 stavebního zákona vymezena závazná část změny č. 1 územního plánu obce Petřvald, která je uvedena v návrhu změny č. 1 územního plánu obce Petřvald (bod 4);
- podle § 29 odst. 2 stavebního zákona vymezeny upravené závazné regulativy – úplné znění regulativů územního rozvoje obce Petřvald (bod 5);
- podle § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. b) obecního zřízení a § 29 odst. 3 stavebního zákona vydána obecně závazná vyhláška č. 1/2006, kterou se vyhlašuje závazná část územního plánu obce Petřvald.

Zrušení usnesení 19. zasedání zastupitelstva obce Petřvald ze dne 27. 7. 2006 v uvedených částech se navrhovatel domáhá v petitu svého návrhu.

Vzhledem k tomu, že navrhovatel při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nesplnil zákonem uloženou poplatkovou povinnost, ani řádně nekonkretizoval své námitky proti jím definovanému opatření obecné povahy, vyzval jej Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 11. 2006, č. j. 3 Ao 1/2006 - 12, k uvedení, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů se cítí být usnesením zastupitelstva obce Petřvald zkrácen na svých právech, a k tomu, aby rovněž konkretizoval práva, na nichž se cítí být zkrácen; stěžovatel byl upozorněn na možnost odmítnutí návrhu v případě neodstranění uvedených vad. Výzvou ze dne 29. 11. 2006, č. j. 3 Ao 1/2006 - 14, pak Nejvyšší správní soud navrhovatele vyzval k zaplacení soudního poplatku, což navrhovatel ve stanovené lhůtě učinil.

Z návrhu a jeho konkretizace ze dne 5. 12. 2006 vyplývá, že navrhovatel důvodnost svého návrhu spatřuje v tom, že

- schvalování změn územního plánu proběhlo nikoliv řádně (řádné oznámení o místě, době a programu jednání zastupitelstva), v důsledku čehož bylo zkráceno právo navrhovatele se tohoto jednání zúčastnit, vznášet na něm své dotazy, námitky, připomínky a návrhy;
- žalobci jako fyzické osobě, či jako účastníku občanské iniciativy nebylo umožněno při jednání zastupitelstva obce Petřvald veřejně prezentovat názor svůj i názor občanské iniciativy, v důsledku čehož bylo podstatně zkráceno právo navrhovatele účastnit se občanských iniciativ a za tuto občanskou iniciativu jednat a prosazovat její zájmy;
- schválená změna územního plánu obce Petřvald obsahuje pouze demonstrativní výčet staveb, které je možné umisťovat, přičemž tyto stavby jsou definovány výkladově mnohoznačným pojmem umožňujícím povolování prakticky jakýchkoliv staveb, i neslučitelných s obytnou zónou, v důsledku čehož byl navrhovatel zkrácen na právu na řádný průběh schvalování územního plánu a právu na nerušený výkon vlastnického práva k nemovitosti, která se nachází v území, které je územním plánem definováno jako obytná zóna.

Ze všech shora citovaných důvodů, které navrhovatel přes výzvu soudu blíže skutkově ani právně nekonkretizoval, žádá napadené usnesení zrušit.

II.

Odpůrkyně předložila soudu dokumentaci, z níž vyplynuly následující pro souzenou věc podstatné skutečnosti:

Dne 17. 7. 2006 oznámil starosta obce Petřvald veřejnou vyhláškou konání zasedání zastupitelstva obce Petřvald s termínem konání dne 27. 7. 2006 od 18:00 hodin.

Dne 27. 7. 2006 se uskutečnilo 19. zasedání zastupitelstva obce Petřvald. Jako bod 3 programu byl projednán končený návrh změny č. 1 územního plánu obce Petřvald. Zastupitelstvo postupně schválilo každý bod návrhu změny jednohlasně. Průběh hlasování je přílohou zápisu. Jako bod 2 této přílohy označené jako „Příloha č. 3 k zápisu z 19. zasedání dne 27. 7. 2006“ je uvedeno, že se „*nedoporučuje vyhovět námitce Ing. J. R. který ke změně sděluje, že výrobní objekty a jejich negativní účinky nelze změnit honosným názvem a pak je umístit mimo výrobní zónu*“. Připojeno je podrobné odůvodnění této skutečnosti. Dále je v zápisu uvedeno, že nebude vyhověno dříve zaslané námitce navrhovatele a naopak vyhověno bude námitce navrhovatele, že v grafické části je chybně uvedena splašková kanalizace v rozporu se schváleným územním rozhodnutím na jeho parcelách.

Dne 28. 7. 2006 byla na úřední desce obce Petřvald vyvěšena obecně závazná vyhláška č. 1/2006, kterou se vyhlašuje závazná část územního plánu obce Petřvald. Jejím účelem mělo být vymezení závazné části územního plánu obce Petřvald schváleného zastupitelstvem obce Petřvald dne 11. 10. 2001 a doplněném změnou č. 1 schválenou na zasedání zastupitelstva obce Petřvald dne 27. 7. 2006 stanovením základních zásad uspořádání území, regulativů územního rozvoje a stavební činnosti. Vyhláška stanovuje urbanistickou koncepci, přípustné, nepřípustné či podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, podmínky zastavitelnosti, určuje základní regulaci jednotlivých složek využití území a způsob řešení jejich návrhových prvků včetně územního systému a ekologické stability, vymezuje veřejně prospěšné stavby. Uvedenou vyhláškou měla být v plném rozsahu zrušena obecně závazná vyhláška obce Petřvald č. 2/2001. Přílohou č. 1 této obecně závazné vyhlášky bylo stanoveno plné znění regulativů územního rozvoje obce Petřvald – právní stav po schválení č. 1 územního plánu obce. Byla stanovena závaznost vymezené závazné části územně plánovací dokumentace pro všechny orgány státní správy a samosprávy, právnické a fyzické osoby, které se podílejí na rozvoji obce Petřvald.

III.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení.

První otázka, kterou je nutno zodpovědět, je to, zda lze územní plán vůbec považovat za opatření obecné povahy, a zda je tedy dána kompetence Nejvyššího správního soudu toto zvláštní řízení vést.

S tím, že změnu územního plánu je třeba považovat za opatření obecné povahy, se již Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádal v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, od něhož neshledal racionální důvod se v projednávané věci odchýlit a na který proto pro stručnost v plném rozsahu odkazuje.

Druhou procesní podmínkou, jejímž splněním se Nejvyšší správní soud zabýval, je otázka včasnosti podání předmětného návrhu. Je proto nutno vyjasnit, jaký význam má publikace územního plánu (resp. jeho změny) obecně závaznou vyhláškou, tzn. zda se jedná o význam konstitutivní, uvádějící jej teprve do „právního života“ a od okamžiku jeho publikace proto teprve nabývá platnosti a následně i účinnosti, či naopak o význam toliko informační.

K tomu Nejvyšší správní soud vychází především z § 29 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.“* Podle odst. 3 stejného ustanovení *„závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.“*

Lze tak učinit závěr, že s ohledem na materiální posuzování opatření obecné povahy je územní plán napadnutelný v řízení podle části III. hlavy druhé dílu 7. s. ř. s. již po jeho schválení formou usnesení zastupitelstva, nikoliv teprve po jeho publikaci ve formě obecně závazné vyhlášky obce. Tato publikace totiž má význam informační a nikoliv normativní ve smyslu konstitutivních závazných účinků. V tomto typu řízení proto také musí být napadeno samotné usnesení zastupitelstva, nikoliv toliko následná obecně závazná vyhláška obce.

Třetí otázkou procesní povahy je aktivní legitimace navrhovatele. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. totiž přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“* Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, v tomto zvláštním typu soudního řízení je nutno důsledně trvat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.

V nyní projednávané věci navrhovatel spatřuje dotčenost na svých právech jednak v zásahu do jím tvrzených práv na „účastnit se jednání o změně územního plánu“, „účastnit se občanských iniciativ a za tuto občanskou iniciativu jednat a prosazovat její zájmy“ a „na řádný průběh schvalování územního plánu a na nerušený výkon vlastnického práva k nemovitosti, která se nachází v území, které je územním plánem definováno jako obytná zóna“. Uvedená obecná tvrzení, kterými navrhovatel konkretizoval na výzvu soudu svůj návrh, však nejsou řádným podkladem pro přezkum uvedeného opatření obecné povahy.

I když navrhovatel v návrhu tvrdí, že byl „korespondentem“ občanské iniciativy, o jejíž existenci informoval soud připojenou fotokopií podání této iniciativy z roku 2003, podal návrh jako soukromá osoba, která přes výzvu soudu blíže nekonkretizovala skutkově

ani právně zkrácení na svých právech. K právu na účast v občanských iniciativách a na jednání za občanskou iniciativu a na prosazování jejich zájmů, třeba uvést, že předmětem jednání zastupitelstva nebyla uvedena, navrhovatelem tvrzená, práva, ostatně případná účast na jednání za občanskou iniciativu a jednání za ni, je třeba též v řízení o schválení územního plánu považovat případně za procesní práva a procesní právo na prosazování zájmů občanské iniciativě náleží této iniciativě, nikoliv fyzické osobě, která za tuto iniciativu jedná. Navrhovatel, jak výše uvedeno, podal návrh svým jménem jako fyzická osoba, nikoliv jménem občanské iniciativy.

Navrhovatelem tvrzené „právo účastnit se jednání zastupitelstva“, jež navrhovatel přes výzvu soudu blíže nekonkretizoval, náleží zjevně pod práva procesní, kterými se soud v daném řízení nezabývá (viz již zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62). Stejně tak lze pod pojem „procesní práva“ zařadit i navrhovatelem bez bližší skutkové a právní konkretizace tvrzené „právo na řádný průběh schvalování územního plánu“, přičemž je nutno zdůraznit, že při absenci takové konkretizace nelze o existenci takového práva navrhovatele uvažovat (včetně blíže nespecifikovaného tvrzeného „práva na nikoliv demonstrativní, ale jednoznačný výčet staveb“).

Pokud jde o navrhovatelem tvrzené porušení jeho „práva na nerušený výkon vlastnického práva k nemovitosti, která se nachází v území, které je územním plánem definováno jako obytná zóna“, je třeba připomenout, že toto „právo“ navrhovatel opět ani skutkově, ani právně přes výzvu soudu nekonkretizoval. Není tedy zřejmé, o jakém vlastnickém právu a k jaké nemovitosti mluví a neuvedl, jakým způsobem byl na tomto jím tvrzeném „právu“ zkrácen přímo změnou územního plánu.

V daném případě dále ze shora popsané rekapitulace věci vyplývá, že – s určitou mírou zjednodušení – se projednávaná změna územního plánu týkala určení tzv. „areálu rodinných farem“ v obytné zóně obce Petřvald, přičemž zřejmým zájmem navrhovatele je neschválení této změny. Důvody, které pro zrušení opatření obecné povahy uvádí, však nelze ani po konkretizaci podřadit pod legitimní důvody, pro které by se soud měl věcně návrhem zabývat.

Soud závěrem poznamenává, že v průběhu případného následného řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o vydání stavebního povolení, bude mít zřejmě navrhovatel příležitost uplatnit procesní i hmotněprávní námitky, bude-li podle zákona účastníkem takových řízení či bude-li zastupovat občanskou iniciativu k takovému podání legitimovanou.

IV.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh bez jednání odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s., a to jak ve vztahu ke změně územního plánu, tak ve vztahu k obecně závazné vyhlášce obce, závazných regulativů územního rozvoje obce i ve vztahu k rozhodnutí o námitkách, které podali vlastníci pozemků a úpravy závazných regulativů územního rozvoje obce Petřvald, neboť navrhovatel, jak shora několikrát zdůrazněno, i přes výzvu soudu a poučení o možnosti odmítnutí návrhu ani v doplnění návrhu věcně ani právně dotčení na konkrétních právech v právních předpisech zakotvených neuvedl. Jím tvrzená „práva“ pak, jak shora uvedeno, nejsou dostatečným podkladem pro závěr o jeho zkrácení na právech, které má na mysli § 101a s. ř. s. (viz výše). Za této procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud věc neposuzoval meritorně, již považoval za nadbytečné nařizovat ve věci ústní jednání.

Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 20. prosince 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu