



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **České šterkopísky spol. s r. o.**, IČ: 27584534, se sídlem Cukrovarská 34, Praha 9, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem, se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, proti odpůrci: **obec Žerotín**, se sídlem Žerotín 13, pošta Litovel, o návrhu navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 11. 2016 – Územní plán Žerotín, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 2. 2019, č. j. 73 A 5/2018 - 76,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 2. 2019, č. j. 73 A 5/2018 - 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 24. 11. 2018 domáhal zrušení územního plánu (označeného opatření obecné povahy) odpůrce v části, která vylučuje těžbu nerostů v katastrálním území Žerotín v ploše chráněného ložiskového území a výhradního ložiska šterkopísku Žerotín – Liboš, která vymezuje plochu chráněného ložiskového území a výhradního ložiska šterkopísku Žerotín – Liboš, a v části, která vylučuje umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro těžbu nerostů v nezastavěném území. Navrhovatel vylicil, že je společností zabývající se těžbou a zpracováním šterků a písků a zamýšlí těžbu těchto materiálů na území odpůrce. Za tímto účelem v minulosti již opakovaně získal rozhodnutí o tzv. předchozím souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru Žerotín. K záměru navrhovatele na těžbu v dotčené lokalitě bylo rovněž vydáno kladné závazné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí Ministerstva životního prostředí. Napadené opatření obecné povahy záměr navrhovatele vylučuje (není možné

vydat rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru) a zkracuje navrhovatele na jeho veřejném subjektivním právu na stanovení dobývacího prostoru, resp. následně na těžbu šterkopísku. Následně navrhovatel obsáhle vysvětlil, v čem spatřuje nezákonnost napadených částí opatření obecné povahy.

[2] V záhlaví uvedeném usnesením krajský soud návrh odmítl, neboť shledal, že byl podán osobou k tomu neoprávněnou. Je nesporné, že navrhovateli nesvědčí žádné věcné právo k nemovitostem v dotčeném území. Svá práva navrhovatel dovozuje z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 2. 2016, č. j. 3979/ENV/16, 146/570/16, a ze dne 11. 5. 2018, č. j. MZP/2018/570/315, kterými byly vydány tzv. předchozí souhlasy k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 2 zákona č. 88/1988 Sb., horní zákon, a ze závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů ohledně záměru těžby ze dne 10. 8. 2018, č. j. MZP/2018/570/892. Vzhledem k tomu, že podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době rozhodování správního orgánu, nemohl soud zohlednit rozhodnutí ministerstva z 11. 5. 2018 ani závazné stanovisko EIA z 10. 8. 2018, neboť k jejich vydání došlo až po vydání napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud poukázal, že rozhodnutí ze dne 29. 2. 2016 nezaložilo oprávnění navrhovatele k těžbě nerostů, nýbrž pouze aktivní legitimaci k podání žádosti o stanovení dobývacího prostoru. Vzhledem k tomu, že navrhovatel ve dvouleté lhůtě stanovené v rozhodnutí ze dne 29. 2. 2016 o stanovení dobývacího prostoru nepožádal, předchozí souhlas pozbyl platnosti. Krajský soud poznamenal, že pokud navrhovatel má za to, že v důvodu vydání napadeného opatření obecné povahy nemůže být vyhověno jeho žádosti o stanovení dobývacího prostoru, předjímá výsledek řízení, které dosud neproběhlo, a tento názor je proto předčasný.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že závěr krajského soudu, že stěžovatel není dotčen územním plánem odpůrce, je zcela nesprávný. Předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí je první krok k vymezení dobývacího prostoru a stěžovatel se na jeho základě stal jedinou osobou oprávněnou požádat o vymezení dobývacího prostoru. Vymezení dobývacího území dle § 27 odst. 6 horního zákona je zároveň i územním rozhodnutím dle § 80 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle § 43 odst. 5 stavebního zákona je územní plán závazný pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Obvodní báňský úřad proto nemůže vydat rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru v rozporu s územním plánem odpůrce. Žádost o stanovení dobývacího prostoru, k níž je stěžovatel oprávněn dle platného předchozího souhlasu a závazného stanoviska EIA, by proto musela být zamítnuta dle § 92 odst. 2 stavebního zákona. Zda se tomu tak skutečně stalo, či nikoli, je nerozhodné. Není tedy pravdou, že by napadené opatření obecné povahy nezasahovalo do získaných veřejných subjektivních práv stěžovatele, a ten je proto aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[4] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že územní plán obce byl pořízen zcela v souladu se zákonem, neboť § 18 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném v době pořizování a vydání územního plánu umožňoval vyloučit určité stavby i bez uvedení

pokračování

veřejného zájmu. Tento názor vyjádřil i Krajský úřad Olomouckého kraje, který napadený územní plán přezkoumával na základě podnětu stěžovatele a neshledal žádnou nezákonnost. Stěžovatel rovněž v řízení o návrhu územního plánu nepodal žádnou připomínku nebo návrh, na jejichž základě by jeho výhrady mohly být posouzeny.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je upravena v § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něž *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.*

[8] Otázkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se obsáhle zabýval rozšířený senát NSS ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. V bodě 31 tohoto usnesení rozšířený senát uvedl: *„Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.“* V bodě 34 k tomu doplnil: *„Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“.* Co se rozumí plausibilním tvrzením o vztahu právní sféry navrhovatele k území regulovanému územním plánem dále specifikoval rozšířený senát v bodě 36 citovaného usnesení: *„Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho částí. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu)vlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou“.*

[9] Tento výklad omezující aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu prakticky pouze na osoby s věcnými právy

k nemovitostem na regulovaném (či sousedícím) území, byl však následně do jisté míry korigován další judikaturou samotného rozšířeného senátu. Např. v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS, rozšířený senát připustil aktivní procesní legitimaci městské části hlavního města Prahy, přestože jí nesvědčí vlastnické ani jiné věcné právo k nemovitostem, a to z důvodu možného zkrácení jejího práva na samosprávu. V naposledy uvedeném usnesení rozšířený senát zdůraznil, že *„k omezení přístupu k soudu ve vztahu k jakémukoli subjektu, pokud mu doposud byl tento přístup umožňován, by soudy měly přistupovat pouze v nezbytných a mimořádně odůvodněných případech; nikoli však za účelem snížení zatížení soudů či zamezení soudních zásahů do územního plánování. Lze tedy konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu platí, že pokud existují pochybnosti o možnosti přístupu nějakého subjektu k soudní ochraně, je vždy namístě rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu.“* V usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, č. 3415/2016 Sb. NSS, rozšířený senát dále připustil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) u zástupce veřejnosti, který rovněž nedisponuje vlastnickým či jiným věcným právem k nemovitostem dotčeným napadeným územním plánem.

[10] Restriktivní chápání aktivní procesní legitimace omezující oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) na vlastníky či osoby oprávněné z jiných věcných práv k nemovitostem na dotčeném území korigoval i Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. IV.ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015. V bodě 43 tohoto nálezu uvedl: *„Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace OOP.“* K tomuto širšímu pojetí aktivní legitimace se ostatně nedávno přihlásil i rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264.

[11] Nejvyšší správní soud si je vědom, že citovaná judikatura se týkala zejména věcí souvisejících s ochranou životního prostředí a s nutností zajistit široký přístup osob z řad dotčené veřejnosti k soudu dle Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, v České republice vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Je zřejmé, že v projednávané věci navrhovatel nemůže své oprávnění k podání návrhu odvozovat od této právní úpravy, přesto nelze od shora nastíněného judikatorního vývoje odhlédnout.

[12] V nyní posuzované věci krajský soud pochybil již tím, že při posuzování procesní aktivní legitimace stěžovatele aplikoval § 101b odst. 3 s. ř. s., podle nějž *(p)ři přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.* Toto ustanovení, obdobně jako § 75 odst. 1 s. ř. s., který stanoví obdobné pravidlo pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, se totiž použije pro meritorní posouzení věci, tj. důvodnosti návrhu (žaloby). Pro posouzení podmínek řízení (v širším smyslu), včetně aktivní procesní legitimace navrhovatele, je třeba aplikovat § 154 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., tj. rozhodný je stav v době rozhodování soudu (srov. též rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38, č. 3589/2017 Sb. NSS). Ostatně argumentace krajského soudu je i vnitřně rozporná, neboť na jednu stranu odmítl zohlednit nové rozhodnutí o předchozím souhlasu z 11. 5. 2018, neboť k jeho vydání došlo po vydání napadeného opatření obecné povahy, na druhou stranu však

pokračování

zohlednil to, že platnost původního předchozího souhlasu z 29. 2. 2016 zanikla uplynutím dvouleté doby jeho platnosti, aniž by stěžovatel požádal o vymezení dobývacího prostoru (přitom tyto okolnosti rovněž nastaly až po vydání opatření obecné povahy).

[13] Pro posouzení oprávnění stěžovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tudíž rozhodné, zda napadené opatření obecné povahy zasahuje dle jeho myslitelného tvrzení do jeho právní sféry, konkrétně do práv stěžovatele založených rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 5. 2018, č. j. MZP/2018/570/315, kterým byl vydán předchozí souhlas k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 2 horního zákona a závazným stanoviskem Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů ohledně záměru těžby ze dne 10. 8. 2018, č. j. MZP/2018/570/892.

[14] Nejvyšší správní soud se institutem tzv. předchozího souhlasu dle § 24 odst. 2 horního zákona zabýval v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 4 As 33/2013 - 28. Z tohoto rozsudku i z právní úpravy obsažené v horním zákoně vyplývá, že udělením tzv. předchozího souhlasu stát poskytuje jakousi koncesi „organizaci“ k přípravě využití konkrétní lokality (ložiska) pro dobývání nerostných surovin. Toto rozhodnutí tedy založilo výlučné oprávnění stěžovatele k podání žádosti o stanovení dobývacího prostoru a na základě této žádosti, která je v dispozici stěžovatele, a při splnění dalších zákonem stanovených podmínek, má stěžovatel právo na vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a následně na využívání nerostného bohatství. Územní plán vydaný formou opatření obecné povahy, který může stanovit podmínky či dokonce záměr dobývání nerostů na území obce vyloučit, proto může zasáhnout do právní sféry stěžovatele a stěžovatel má právo iniciovat soudní řízení o přezkoumání zákonnosti takového opatření obecné povahy.

[15] Lze dodat, že pokud by obvodní báňský úřad zamítl žádost stěžovatele o vymezení dobývacího prostoru na základě neslučitelnosti jeho záměru s územním plánem (§ 43 odst. 5 stavebního zákona), byl by stěžovatel nepochybně oprávněn spolu s žalobou proti takovému rozhodnutí podat i návrh na zrušení aplikovaného opatření obecné povahy (srov. § 101a odst. 1 poslední věta s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS). Po stěžovateli ovšem nelze požadovat, aby investoval značné prostředky do přípravy těžby a dokumentace dobývacího prostoru, kterou je nutno k žádosti doložit (§ 2 vyhlášky č. 172/1992 Sb.), pokud je již z platného územního plánu (jehož zákonnost však stěžovatel sporuje) zřejmé, že žádosti nemůže být vyhověno. Proto musí mít možnost domoci se u soudu autoritativního rozhodnutí o zákonnosti regulace obsažené v napadeném opatření obecné povahy, která zasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[16] Nejvyšší správní soud pro pořádek upozorňuje, že dosavadní judikatura, podle níž pouhé dotčení podnikatelského záměru či ekonomické činnosti nemůže samo o sobě založit oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V usnesení ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ao 7/2010 - 34, se k tomu NSS výstižně uvedl: *„Jediný možný vliv, který by napadená změna územního plánu mohla vyvolat, lze případně spatřovat v rovině obchodních aktivit navrhovatele, ovlivněných vybudováním a napojením do sítě nového, konkurenčního tepelného zdroje. Zde se však jedná o sféru podnikatelské činnosti navrhovatele,*

proti jejímž případnému dotčení se nelze bránit na základě zpochybňování územního plánu či jeho změny, tak jak byl předmět napadené změny územního plánu vymezen výše.“ V posuzované věci se však jedná o případ odlišný, kdy napadeným opatřením obecné povahy je zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele založených citovaným rozhodnutím o udělení předchozího souhlasu k žádosti o vymezení dobývacího prostoru.

IV. Závěr

[17] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, neboť byl naplněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnost (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. července 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu