

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jan Čížka, soudkyně Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a soudce JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatele: **J. V.**

bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Kokešem

sídlem T. G. Masaryka 153, Příbram

proti

odpůrkyni: **obec Milešov**

sídlem Milešov 73

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 4 Územního plánu obce Milešov, vydaného usnesením zastupitelstva obce Milešov ze dne 6. 3. 2023, č. 3/2023,

takto:

I. Návrh se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „změna územního plánu“ či „napadené OOP“).
2. Navrhovatel se cítí dotčen na právech plynoucích z vlastnictví jeho pozemků, které se nacházejí v blízkém sousedství s pozemky, jejichž způsob využití napadené OOP reguluje. Namítá porušení zásady rovnosti a legitimního očekávání a nesplnění procesních podmínek pro pořízení změny územního plánu zkráceným postupem.
3. Navrhovatel se nemůže zbavit přesvědčení, že se vedení odpůrkyně v minulosti nevypořádalo s jeho žádostmi o zařazení jeho pozemků do ploch občanské vybavenosti. O to žádá již od roku 2005 za účelem stavby rekreačního zařízení (chatek) nebo podobného využití. K námitkám navrhovatele proti změně územního plánu odpůrkyně uvedla, že navrhovatelovy pozemky p. č. XA a XB v katastrálním území X (všechny níže uvedené nemovité věci se nacházejí v tomto katastrálním území) byly předmětem změny č. 1 Územního plánu obce Milešov. Z projednávané změny byly vyřazeny na základě stanovisek dotčených orgánů. Pozemek p. č. XC se nachází v regionálním biocentru RBC 540749, které je podle zásad územního rozvoje nezastavitelné. Pokud byly navrhovatelovy předchozí žádosti zamítány s odkazem na existenci regionálního biocentra, měla odpůrkyně tento postup uplatnit i při pořizování napadeného OOP, neboť uvedené regionální biocentrum také zasahuje na část pozemků, které jsou předmětem změny

územního plánu. Navrhovatel je podezřelý, že změna územního plánu rozšiřuje plochy pro hromadnou rekreaci. To navrhovatel vnímá jako rozporné se zásadou rovnosti a legitimního očekávání. Územní plán by měl být nadán stálostí a kontinuitou. Navrhovatel se obává, že v důsledku změny územního plánu dojde k výraznému omezení jeho vlastnických práv, a to nejen aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tato změna připouští.

4. Navrhovatel je dále přesvědčen, že nebyly splněny podmínky pro pořízení změny územního plánu zkráceným postupem podle § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to zejména proto, že část pozemků, které jsou předmětem změny, zasahuje do regionálního biocentra. Podle informací navrhovatele dochází k neustálým změnám územního plánu na základě žádostí (návrhů) především velkých společností, které o změny usilují za účelem stavby velkých developerských projektů. Oproti záměru navrhovatele (malé rekreační zařízení) jde o větší projekty, které mohou zasáhnout do okolní krajiny. Z dokumentace k návrhu změny územního plánu dodnes není zřejmé, zda původní návrh obsahuje všechny náležitosti stanovené § 55a odst. 2 stavebního zákona. Nebylo proto možné se k němu v dané situaci kvalifikovaně vyjádřit.
5. Navrhovatel shrnuje, že byly opomenuty jeho předchozí žádosti o změnu územního plánu. Napadené OOP je proto nesprávné a v rozporu s účelem a zněním zákona.

Posouzení návrhu

6. Soud se v první řadě zabýval splněním procesních podmínek pro projednání návrhu na zrušení napadeného OOP. Konstatuje, že splněna je podmínka existence opatření obecné povahy, neboť právě v této formě byla změna územního plánu vydána. Soud též ověřil, že návrh byl podán v zákonné roční lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. [napadené OOP nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (7. 3. 2023) oznamující vydání změny územního plánu dne 22. 3. 2023, přičemž návrh byl podán dne 31. 3. 2023].
7. Soud dále posuzoval, zda navrhovateli svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu, a dospěl k závěru, že tato podmínka splněna není.
8. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh 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.“
9. Zevrubně se k aktivní procesní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, věc *Vysoká nad Labem*, dle něhož splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. [...]“ S ohledem na předestřené úvahy rozšířený senát NSS pokračoval, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být zásadně jen taková osoba, „která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno.“
10. Aktivně procesně legitimován je tedy pouze ten navrhovatel, který uvede dostatečně

plausibilní (tj. hájitelné, smysluplné) tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou (první podmínka). Zároveň musí plausibilně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (druhá podmínka). Pakliže nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, není navrhovatel aktivně procesně legitimován (viz např. usnesení zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137, bod 14).

11. Navrhovatel v návrhu uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. XA, XB a XC (což potvrzují veřejně dostupné informace v katastru nemovitostí). Dotčení práv dovozuje z tvrzení, že se tyto pozemky nacházejí v blíže nespecifikovaném „blízkém sousedství“ s pozemky regulovanými změnou územního plánu. Navrhovatel považuje za rozporné se zásadou rovnosti a legitimního očekávání, že jeho pozemky na rozdíl od jiných pozemků, nebyly zařazeny do ploch občanské vybavenosti, ačkoli jiné pozemky napadené OOP zařadilo do ploch hromadné rekreace. Dále namítá nesplnění podmínek pro pořízení změny územního plánu zkráceným postupem.
12. Navrhovatel tedy výslovně připouští (a soud tuto skutečnost ověřil z veřejně dostupných zdrojů, viz <https://www.mesto-sedlcany.cz/filemanager/files/2346850.pdf>), že napadené OOP pozemky v jeho vlastnictví nijak nereguluje. Ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům nebyl územní plán jakkoliv změněn. Na právním postavení navrhovatele se tak přijetím a následnou účinností změny územního plánu nic nezměnilo. Z tvrzení navrhovatele lze dovodit, že je pouze dlouhodobě nespokojený s postupem odpůrkyně, která nevyhověla opakovaným návrhům na zařazení navrhovatelových pozemků do požadované funkční plochy. Tvrzení o zkrácení na navrhovatelových právech proto neplyne ze samotné změny územního plánu, nýbrž jej navrhovatel dovozuje z faktu, že dotčený pozemek nebyl ve finální a přijaté podobě změny územního plánu zahrnut (aniž by z návrhu jednoznačně vyplývalo, že i před přijetím této změny územního plánu navrhovatel opětovně vznesl požadavek na zařazení svých pozemků do ploch občanského vybavení).
13. Soudu proto nezbyvá než konstatovat, že navrhovatel se cítí být dotčen nikoli napadeným OOP tak, jak předpokládá právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., ale tím, že nebylo vydáno opatření obecné povahy konkrétního obsahu podle jeho představ. Takto tvrzené zkrácení na právech však nemohla způsobit samotná změna územního plánu, ale skutečnost, že napadené OOP nebylo vydáno v navrhovatelem žádané podobě. Judikatura správních soudů však setrvale zastává stanovisko, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). Navrhovatel sice je oprávněn podat návrh na pořízení změny územního plánu podle § 46 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona, o němž rozhoduje podle § 46 odst. 3 stavebního zákona zastupitelstvo obce. Žádný subjekt však již nemá právní nárok na kladné rozhodnutí. Jeho návrh na změnu územního plánu je fakticky spíše podnětem (srov. Roztočil, A.: Komentář k § 44. In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015; a Doležalová V.: Komentář k § 44. In: Vávrová, E., a kol.: Stavební zákon. Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2021; dále srov. Fialová, E.: Komentář k § 44. In: Macháčková, J., a kol.: Stavební zákon. Komentář. Nakladatelství C. H. Beck, 2018). Z právních předpisů ani z judikatury tedy nevyplývá veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu o určitém obsahu, tedy aby územní

plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38, a tam uváděnou judikaturu), proto se jej vlastník pozemku nemůže domáhat ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58).

14. Judikatura dále dovodila, že subjektivní práva vlastníka pozemku nejsou dotčena, jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy obec napadenou regulaci přebrala z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS). Případným zrušením změny územně plánovací dokumentace by totiž byla aktivována její původní, avšak obdobná podoba. V právním postavení navrhovatele by tak nedošlo k žádné změně. Soud je přesvědčen, že uvedené musí platit tím spíše, pokud se změna územního plánu dotčeného pozemku navrhovatele vůbec nedotýká. Pro absenci regulace způsobu využití dotčeného pozemku ve změně územního plánu, proto soud musel dospět k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele. Nebylo tak namístě posuzovat jeho aktivní věcnou legitimaci.
15. Aktivní procesní legitimaci nelze dovodit ani z tvrzení navrhovatele o blízkém sousedství jeho pozemků s pozemky regulovanými napadeným OOP a připojeným odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS. Aktivní procesní legitimace v uvedené věci řešené NSS byla založena tvrzením navrhovatelky o dotčení vlastnického práva návrhem veřejně prospěšných staveb vedených přímo na hranici jejího a sousedního pozemku. Žádná taková konkrétní tvrzení však navrhovatel v nyní projednávaném návrhu nevznsl. Jak konstatoval rozšířený senát ve věci *Vysoká nad Labem* (bod 37), „je výjimečně představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. S ohledem na tvrzení obsažená v návrhu však nelze v souzené věci uvažovat o takovém typu aktivní procesní legitimace. Navrhovatel tvrzení, podle kterých dojde k „výraznému omezení jeho vlastnických práv, a to nejen aktivitou na regulovaném území“ nijak blíže nerozvádí, neupřesňuje ani nedokládá. Je tak nutno konstatovat, že v návrhu absenuje relevantní (plausibilní) tvrzení o zkrácení navrhovatelových subjektivních práv.
16. K tvrzením týkajícím se nemožnosti pořádit změnu územního plánu zkráceným postupem, soud v prvé řadě uvádí, že nedostatky procesu přijímání opatření obecné povahy lze věcně projednat tehdy, má-li navrhovatel aktivní procesní legitimaci (v rámci třetího kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy). Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura NSS) nesvěřuje instrument návrhu na zrušení opatření obecné povahy každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale toliko tomu, komu náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není soudním řádem správním koncipován jako žaloba ve veřejném zájmu – *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva navrhovatele (srov.

rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51). Uvedené potvrdil i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, uvedl, že dotčení na subjektivních právech navrhovatele je alfa a omega řízení o zrušení opatření obecné povahy. Pokud tedy navrhovatel v daném případě nepředložil plausibilní tvrzení o přímém dotčení práv napadeným opatřením obecné povahy, nemůže být jeho návrh meritorně projednán (a to včetně otázky zákonnosti a vhodnosti zvoleného procesního postupu přijímání napadeného OOP).

17. Cílem navrhovatele je domoci se zahrnutí jeho pozemků do ploch občanského vybavení, avšak soud mu v tomto řízení požadovanou ochranu poskytnout nemůže. I kdyby totiž zrušil celé napadené OOP, jak navrhovatel požaduje, na jeho právním postavení by se nic nezměnilo. Jelikož změna územního plánu funkční využití navrhovatelových pozemků nereguluje, tak by i po jejím zrušení stále platilo funkční vymezení těchto pozemků podle územního plánu v předcházejícím znění (který navrhovatelův pozemek reguloval zcela stejně).
18. Soud pouze pro úplnost dodává, že za dané procesní situace nebyl prostor pro vyzvání navrhovatele k opravě nebo odstranění vad návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Návrh totiž obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti. Skutečnost, že navrhovatelova tvrzení nedokládají jeho aktivní procesní legitimaci, nepředstavuje nedostatek návrhu odstranitelný pomocí výzvy podle citovaného ustanovení, ale faktický důsledek toho, co změna územního plánu reguluje (tedy nikoli navrhovatelovy pozemky).

Závěr a náklady řízení

19. Z výše popsaných důvodů soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť navrhovatelka nebyla k jeho podání aktivně procesně legitimována. Nebylo proto ani potřeba zkoumat další podmínky řízení a posuzovat důvodnost jednotlivých návrhových bodů.
20. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., jenž stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 4. dubna 2023

Mgr. Jan Čížek, v.r.
předseda senátu