



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatele: J. V., zastoupen Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 153, Příbram, proti odpůrci: **obec Milešov**, se sídlem Milešov 73, Milešov, zastoupen Mgr. Sebastianem Machem, advokátem se sídlem Slezská 2127/13, Praha 2, 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, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2023, č. j. 43 A 23/2023 - 12,

t a k t o :

- I. Žádost navrhovatele o osvobození od soudních poplatků za kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **4 114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Sebastiana Macha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a usnesení krajského soudu

[1] Navrhovatel podal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh 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 (dále jen „napadené opatření“). V návrhu tvrdil, že se cítil dotčen na právech plynoucích z vlastnictví jeho

pozemků, které se nacházejí v blízkém sousedství s pozemky, jejichž způsob využití napadené opatření reguluje. Dále pak namítal porušení zásady rovnosti, legitimního očekávání a nesplnění procesních podmínek pro pořízení změny územního plánu zkráceným postupem.

[2] Krajský soud napadeným usnesením návrh odmítl. Shledal, že navrhovateli nesvědčila aktivní procesní legitimace. Ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům nebyl územní plán totiž jakkoliv změněn. Na právním postavení navrhovatele se tak přijetím a následnou účinností změny územního plánu nic nezměnilo. Z jeho tvrzení soud pouze dovodil, že je dlouhodobě nespokojený s postupem odpůrce, který nevyhověl opakovaným návrhům na zařazení navrhovatelových pozemků do požadované funkční plochy. Nijak nerozvedl své tvrzení o výrazném omezení svých vlastnických práv. Soud tak konstatoval, že v návrhu chybělo relevantní tvrzení o zkrácení navrhovatelových práv.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému usnesení krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatel má za to, že mu náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného opatření. Dle jeho názoru změnou územního plánu dojde k zasažení jeho vlastnického práva. Pokud by mělo dojít k umístění staveb, tak jak to předpokládá změna provedená napadeným opatřením, nebude jeho pozemky prakticky možné začlenit do územního plánu odpůrce jako plochy občanské vybavenosti. Krajský soud tak nemohl učinit jednoznačný závěr, že přijetím napadeného opatření nedojde ke změně jeho právního postavení.

[5] Stěžovatel po podání kasační stížnosti požádal o osvobození od soudních poplatků.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu. Napadené opatření se nijak nedotýká pozemků ve vlastnictví stěžovatele. Tyto pozemky se nenachází ani v bezprostřední blízkosti území dotčeného změnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že stěžovatel v průběhu řízení podal žádost o osvobození od soudních poplatků.

[8] Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. platí, že účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody; toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne.

[9] Pro účely rozhodnutí o žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků je tedy nejprve třeba zkoumat, zda stěžovatel nemá dostatečné prostředky na to, aby náklady řízení o kasační stížnosti platil sám.

pokračování

[10] Je přitom výlučně na účastníku řízení, aby svoji finanční a majetkovou situaci soudu dostatečně konkrétně popsal a předložil doklady prokazující nedostatek finančních prostředků. Pokud účastník řízení tuto povinnost nesplní, soud výdělkové a majetkové možnosti sám z úřední povinnosti nezjišťuje. Účastník řízení je povinen uvést a prokázat veškeré skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti. Vyplyne-li z uvedených údajů či obsahu spisu, že jsou nevěrohodné, popř. neúplné, nelze žádosti vyhovět (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2009, č. j. 1 As 39/2009 - 88, ze dne 26. 8. 2009, č. j. 6 As 180/2017 - 10).

[11] Stěžovatel zaslal soudu vyplněný formulář k prokázání osobních, majetkových a výdělkových poměrů pro osvobození od soudních poplatků. Ve formuláři uvedl, že v současné době pobírá starobní důchod ve výši 23 339 Kč. Dále vlastní osobní automobil, chatu ve společném jmění s manželkou a má úspory ve výši přibližně 150 000 Kč. Jeho manželka, se kterou bydlí ve společné domácnosti, pobírá starobní důchod ve výši 14 401 Kč a má úspory ve výši přibližně 140 000 Kč. Zároveň tvrdil náklady na bydlení ve výši 6 000 Kč, na stravu 10 000 Kč a výdaj ve výši 8 000 Kč jako ostatní měsíční náklady.

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro osvobození od soudních poplatků dle § 36 odst. 3 s. ř. s. nejsou splněny, jelikož z předloženého tvrzení plyne, že není splněna podmínka nedostatečných prostředků. Proto žádost stěžovatele zamítl (výrok I.)

[13] Stěžovatel však krátce po podání žádosti o osvobození od soudních poplatků uhradil poplatek za podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti. Při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou, a je tedy projednatelná.

[14] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Přestože tedy stěžovatel v kasační stížnosti vyjmenovává i další důvody vyplývající z § 103 odst. 1 s. ř. s., podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, nebo ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se v takovém případě v řízení o kasační stížnosti zabývá výlučně tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro odmítnutí návrhu. Nemůže se naopak zabývat věcí samou, neboť to před ním nečinil ani krajský soud.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil otázku jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného opatření. Dále v kasační stížnosti uvedl také věcné námitky směřující proti napadenému opatření a způsobu jeho

přijetí. Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, kterým byl návrh stěžovatele odmítnut, může však zabývat, jak uvedl již shora, pouze přezkumem důvodů, které vedly soud k odmítnutí návrhu. Námitkami směřujícími proti samotnému napadenému opatření se tak zabývat nebude, ani nemůže.

[18] V této souvislosti je vhodné shrnout, že mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelovy pozemky nejsou regulovány napadeným opatřením.

[19] 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.“

[20] Podle usnesení rozšířeného senátu 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, pak platí, že aktivní procesní legitimace je dána „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. [...]“

[21] K podání návrhu je tedy oprávněn pouze ten, kdo uvede dostatečně plausibilní tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou. Zároveň musí smysluplně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout.

[22] Takové tvrzení však stěžovatel ve svém návrhu neuvedl. Naopak z něj plyne, že se stěžovatel cítil být dotčen zejména tím, že odpůrce do napadeného opatření nezahrnul také úpravu využitelnosti pozemků v jeho vlastnictví, než že by byl dotčen samotným způsobem využití pozemků dotčených změnou územního plánu.

[23] Jak správně uvedl krajský soud, napadené opatření se nijak nedotklo stěžovatelových pozemků a stěžovatel takové tvrzení ani v návrhu na zahájení řízení neuvedl.

[24] Územní samosprávné celky uplatňují a vykonávají při rozhodování o rozvoji svého území právo na samosprávu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), jež garantuje Ústava České republiky (čl. 8). Do územní samosprávy spadají záležitosti s převážně místním nebo regionálním dopadem, jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů, přičemž obec je územní celek, který pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Přijatý územní plán, či jeho změna, představuje nástroj, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na jejím území. Jedná se tak o vyjádření jejího práva na samosprávu a uvážení v přístupu k jejímu rozvoji. V procesu územního plánování tak dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad

pokračování

je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje výkon práva na samosprávu daného územního celku.

[25] Krajský soud pak správně podotkl, že Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích dále ve vztahu k nástrojům územního plánování uzavřel, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, či ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 - 68).

[26] Stěžovatel se tak jako navrhovatel nemůže domáhat toho, aby jeho pozemky byly zahrnuty do jím požadované plochy využití, či aby se jich daná změna (zde napadené opatření) dotýkala způsobem, jaký on požaduje. Jak soud uvedl již výše, je to zejména právo odpůrce jako samosprávného celku, který rozhoduje o způsobech využití svého území.

[27] Aktivní procesní legitimace tak náleží pouze tomu, kdo je zkrácen na svých právech. Z výše uvedené judikatury pak plyne, že takové zkrácení na právech nelze spatřovat v nezahrnutí stěžovatelových pozemků do změny provedené napadeným opatřením.

[28] Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelem uvedená argumentace v kasační stížnosti, kde uvedl, že zásah do jeho práv představuje také ztráta naděje na zahrnutí jeho pozemků do ploch občanské vybavenosti. Tuto námitku již velmi stručně uvedl také v žalobě. Nicméně ani toto tvrzení není dostatečné k tomu, aby založilo jeho aktivní procesní legitimaci. Stěžovatel totiž svou úvahu nijak nerozvedl ani nedoložil.

[29] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud správně posoudil aktivní procesní legitimaci stěžovatele. Tomu nebylo do jeho práv napadeným opatřením nijak zasaženo, proto jej nemohl napadnou návrhem na jeho zrušení.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení.“

[32] Odpůrce je relativně malou obcí bez příslušného odborného personálu, soud mu proto přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Zástupce odpůrce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Částku ve výši 4 114 Kč je navrhovatel povinen zaplatit odpůrci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Sebastianu Macha.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. července 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu