



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatelky: **M. M.**, zastoupena Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti odpůrci: **město Dobruvice**, se sídlem Palackého náměstí 28, Dobruvice, zastoupen advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2023, č. j. 51 A 92/2022-80,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2023, č. j. 51 A 92/2022-80, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným usnesením Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) odmítl návrh, kterým se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022/OOP – Změna č. 1 Územního plánu Dobruvice (dále též „změna územního plánu“) ze dne 29. 8. 2022, č. 54/2022. Krajský soud shledal, že navrhovatelka není k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Nezařazení pozemku navrhovatelky do zastavitelných ploch ani namítaná pochybení při pořizování změny územního plánu podle krajského soudu nepostačují k založení aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Dle názoru krajského soudu by navrhovatelka musela tvrdit, že byla na svých právech zkrácena existující, účinnou a závaznou částí změny územního plánu. K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo. V napadené změně územního plánu totiž způsob využití pozemků navrhovatelky regulován nebyl, odpůrce pouze převzal regulaci z původního územního plánu, jenž byl změnou upravován. Usnesení krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí

Nejvyššího správního soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Proti usnesení krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka si je vědoma toho, že neexistuje právní nárok na vydání kladného rozhodnutí, resp. územního plánu podle jejích představ, a ani si takové rozhodnutí nenárokuje. I v procesu přijímání územního plánu však musí být dodržována určitá pravidla, přičemž nelze přehlížet svévolný a diskriminační postup odpůrce vůči stěžovateli. Stěžovatelka je toho názoru, že stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „orgán ochrany ZPF“) ani změna územního plánu, jež stanovisko bez dalšího akceptovala, dostatečně neodůvodňuje, proč bylo v rámci napadené změny územního plánu přistupováno k různým návrhům odlišně. Zatímco pozemky stěžovatelky nacházející se ve II. třídě ochrany orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku odmítl zařadit do zastavitelných ploch, stejným stanoviskem připustil nezemědělské využití obdobných, avšak rozlohou daleko větších pozemků nacházejících se zčásti v I. třídě ochrany, které zařadil do zastavitelných ploch BI (bydlení) za účelem výstavby developerského projektu. Na základě uvedeného stanoviska pak byly pozemky stěžovatelky změnou územního plánu zařazeny do plochy Z1-4 a zůstaly tak i nadále nezastavitelnými pozemky. V této souvislosti přitom stěžovatelka poukázala na skutečnost, že investorem developerského projektu je mj. tehdejší člen zastupitelstva obce, což mohlo mít dle jejího názoru vliv na stanovisko orgánu ochrany ZPF, resp. rozhodnutí odpůrce v procesu pořizování změny územního plánu. Uvedeným postupem odpůrce tak došlo ke zkrácení práv stěžovatelky. Krajský soud svým rozhodnutím stěžovatelce fakticky upřel možnost obrany proti uvedenému postupu odpůrce; stěžovatelka nemá jinou možnost, jak se bránit proti uvedenému (svévolnému a diskriminačnímu) postupu odpůrce. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Odpůrce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s usnesením krajského soudu. Podle názoru odpůrce nedošlo k zásahu do hmotných práv stěžovatelky a krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu odmítl. Odpůrce proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[6] Krajský soud v nyní posuzované věci odmítl návrh stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. který takový postup umožňuje v případě, že je návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Své rozhodnutí odůvodnil krajský soud tím, že navrhovatelka není k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy procesně legitimována.

[7] Stěžovatelka s uvedeným závěrem nesouhlasí. Podle jejího názoru neměl krajský soud žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčil. I podle jeho názoru měl krajský soud návrh připustit k věcnému přezkumu a nikoli jej odmítnout pro absenci aktivní procesní legitimace.

[8] Mezi stranami není sporné, že stěžovatelka dotčení svých (vlastnických) práv primárně odvozovala od postupu odpůrce, jenž měl v procesu pořizování změny územního plánu činit nedůvodné rozdíly mezi jejími a obdobnými pozemky, nerespektovat právní předpisy a princip proporcionality. V tomto ohledu poukazovala zejména na rozdílné zacházení s pozemky v jejím vlastnictví (pozemek par. č. XA v k. ú. B. a pozemek par. č. XB v k. ú. T., dále též „dotčené pozemky“) s pozemky ve vlastnictví jiného subjektu (bývalého člena zastupitelstva obce). Pozemky tohoto subjektu byly zařazeny mezi zastavitelné i přesto, že se z části nacházejí v I. třídě ochrany, zatímco stěžovatelčiny pozemky v II. řídě ochrany.

[9] Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je upravena v § 101a odst. 1 s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[10] Nejvyšší správní soud se otázkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu opakovaně zabýval. Dovodil, že aktivní procesní legitimací se rozumí přípustnost návrhu, tedy splnění zákonných požadavků kladených na navrhovatele. V řízení podle § 101a

s. ř. s. a násl. je aktivní procesní legitimace spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 4/2021-56, ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116 atp.).

[11] K založení aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy postačí, pokud „*bude navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své 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*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

[12] Podmínka aktivní procesní legitimace je dána pouhou pravděpodobností (možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele, přičemž z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodující, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116).

[13] Aktivní procesní legitimaci jako podmínku přípustnosti návrhu, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, je přitom nutné důsledně rozlišovat od aktivní věcné legitimace, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33). Aktivní procesní legitimace k podání návrhu je dána tehdy, pokud návrh obsahuje zákonem stanovená (tj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; tato tvrzení však nemusí být pravdivá. Pravdivost tvrzení je naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu, tedy aktivní věcné legitimace, která se však zkoumá až v řízení ve věci samé, a nikoliv při posuzování přípustnosti podaného návrhu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

[14] Optikou shora označené právní úpravy a navazující judikatury však krajský soud na danou věc nenahlížel. Krajský soud vyšel z judikatury, která neřešila otázku aktivní procesní legitimace v případech podobných případu nyní posuzovanému.

[15] Konstantní judikatura (shora citována) akcentuje, že na aktivní procesní legitimaci je třeba nahlížet v kontextu práva na přístup k soudu. K omezení přístupu k soudu ve vztahu k jakémukoli subjektu by soudy měly přistupovat pouze v nezbytných a mimořádně odůvodněných případech, nikoliv však za účelem zamezení soudních zásahů do územního plánování. Z hlediska aktivní procesní legitimace zcela postačí, pokud bude navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry. Jak již bylo výše uvedeno, podmínka aktivní procesní legitimace je proto dána pouhou pravděpodobností (možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Nemusí se přitom jednat ani o zásah do vlastnického práva. Z toho vycházel např. rozšířený senát v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, ve kterém připustil aktivní procesní legitimaci městské části hlavního města Prahy, přestože jí nesvědčilo vlastnické ani jiné věcné právo k nemovitostem, a to z důvodu (pouze) možného zkrácení jejího práva na samosprávu. Obdobně shledal rozšířený senát aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) i u zástupce veřejnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182). K širšímu pojetí aktivní

pokračování

procesní legitimace se ostatně v minulosti přihlásil i Ústavní soud, který za aktivně procesně legitimované k podání návrhů ve věcech územního plánování považuje mj. i ekologické spolky (viz např. nedávný náleží Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, či náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Dle Ústavního soudu nelze zkrácení na právech „*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*“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14).

[16] Pohledem právě uvedeného nelze přisvědčit tvrzení krajského soudu, dle kterého by byla stěžovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu pouze tehdy, pokud by byla v důsledku změny územního plánu dotčena ve své právní sféře např. zvýšenou intenzitou dopravy či hluku. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit ani se závěrem krajského soudu, dle kterého by navrhovatelka k založení aktivní procesní legitimace musela tvrdit, že byla na svých právech zkrácena existující, účinnou a závaznou částí změny územního plánu. Skutečnost, zda v nyní projednávaném případě byla stěžovatelka opravdu na svém vlastnickém právu dotčena, nemá vliv na přípustnost návrhu, a krajský soud se jí proto měl zabývat až při věcném posouzení návrhu.

[17] Nejvyšší správní soud dodává, že nezpochybňuje závěry vyplývající z jeho rozhodovací činnosti týkající se zejména absence legitimního očekávání v procesu pořizování územního plánu či nutnosti vyvažovat často protichůdné zájmy osob dotčených navrhovaným způsobem řešení a ani veřejný zájem, na které krajský soud v napadeném usnesení rovněž poukázal (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62, a ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Kasační soud je však toho názoru, že uvedené závěry jsou relevantní až při věcném přezkumu napadeného opatření obecné povahy, tedy posouzení, zda je návrh důvodný, a nelze je proto analogicky použít při posouzení aktivní procesní legitimace, tedy posouzení toho, zda může vůbec být návrh jako přípustný věcně projednán. Jak již bylo uvedeno výše, pro založení aktivní procesní legitimace je dostačující logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). To stěžovatelka v nyní projednávaném případě dle kasačního soudu řádně splnila.

[18] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatelka byla aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení změny napadeného územního plánu. Krajský soud tedy pochybil, když návrh odmítl.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 27. září 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu