



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mráky ve věci navrhovatelky: **Elpis, s. r. o.**, Krystalová 7, Praha 9, zastoupené advokátkou JUDr. Ivetou Sokolovou, Ke Kostelu 56, Vrbice, proti odpůrci: **město Kostelec nad Labem**, náměstí Komenského 1, Kostelec nad Labem, zastoupenému advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D., Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4 Územního plánu města Kostelec nad Labem, schválené dne 20. 6. 2022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2023, čj. 54 A 59/2023-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **je p o v i n n a** nahradit odpůrci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 6 353 Kč do rukou jeho advokáta JUDr. Jana Brože, Ph.D., ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Navrhovatelce **se v r a c í** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do rukou její advokátky JUDr. Ivety Sokolové ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Navrhovatelka provozuje pohřební službu a krematorium na území Kostelce nad Labem. Svůj podnik plánovala rozšířit na další pozemky.

[2] U krajského soudu se domáhala zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4 Územního plánu města Kostelec nad Labem v části, v jejímž důsledku se stala dostavba krematoria nepřipustnou. Napadená změna územního plánu podle ní omezila zastavitelnost pozemků tvořících funkční celek se stávajícími stavbami, které navrhovatelka využívá k podnikání. Tyto pozemky vlastní „propojená osoba“ Dana Manglová (jediná společnice

navrhovatelky). Navrhovatelka tvrdila, že byla zkrácena na svých právech uživatele a stavebníka – „*vlastníka projektu rozvoje pohřební služby na nemovitostech Dany Manglové*“. Tyto nemovitosti ztratily v důsledku změny územního plánu původní funkční určení, což nezákonně zasáhlo do navrhovatelčina podnikání. Před změnou byla pro stavbu krematoria na pozemcích schválena EIA. Teď však orgán územního plánování navrhovatelce sdělil, že po změně už její záměr není přípustný.

[3] Krajský soud návrh odmítl, protože navrhovatelka k jeho podání nebyla aktivně procesně legitimována [§ 46 odst. 1 písm. c) a § 101a odst. 1 s. ř. s.]: k pozemkům má totiž jen užívací (pravděpodobně nájemní) právo. Podmínka vlastnického či jiného věcného práva k pozemkům regulovaným územním plánem sice není absolutní, ale navrhovatelka neměla ani žádné jiné právo, které by přiznání aktivní legitimace odůvodňovalo. Takové právo nezakládá smlouva o smlouvě budoucí o zřízení práva stavby, uzavřená v roce 2016 mezi navrhovatelkou a Danou Manglovou, ani souhlasné závazné stanovisko EIA.

2. Kasační řízení

2.1 Kasační stížnost a replika

[4] Proti usnesení krajského soudu podala navrhovatelka (*stěžovatelka*) kasační stížnost. Trvá na tom, že byla změnou územního plánu přímo dotčena na svých majetkových právech, neboť byly zmařeny její dlouhodobé investice do nemovitostí a rozvoje podnikání v Kostelci nad Labem. Nezákonnost nastala už v předcházejícím správním řízení, ve kterém příslušný správní orgán vydal stěžovateli dvojité negativní závazné stanovisko pro dva různé stavební záměry na pozemcích dotčených napadenou změnou územního plánu. K pozemkům má stěžovatelka prokazatelně majetkový vztah; navíc už před změnou získala pro jeden ze záměrů souhlasné stanovisko EIA.

[5] Stěžovatelka podle svého přesvědčení splnila všechny formální procesní podmínky pro podání návrhu – mj. doložila i poškození svého majetku, neboť nedílnou součástí pozemků v areálu, kde podniká, je právě i její investiční majetek. Investice byly zahájeny před přípravou návrhu změny územního plánu a investiční majetek tvoří nejen zaplacená EIA, ale i předchozí investice do vybavení stěžovatelčiny pohřební služby v budovách a na pozemcích Dany Manglové.

[6] Krajský soud měl napadenou změnu zrušit i proto, že změna územního plánu omezila na území města působnost celostátních předpisů (nově se zde totiž zakazuje projednávání záměrů v souladu se zákonem).

2.2 Vyjádření města Kostelec nad Labem

[7] Město se stěžovatelčinými argumenty – ostatně obtížně pochopitelnými – nesouhlasí. Stěžovatelka ani v kasační stížnosti neprokázala, že by v regulovaném území vlastnila jakoukoli nemovitost. Pokud jako pouhá uživatelka investuje do nemovitostí třetí osoby (Dany Manglové), má v souladu s judikaturou chránit svá práva právě jejím prostřednictvím. Aktivní procesní legitimaci nelze dovozovat ani z toho, že stěžovatelka má v areálu zabudované vybavení: jinak by totiž mohla zrušení územního plánu navrhnout každá osoba,

pokračování

která má na regulovaném území nějaké movité věci či jakkoli investovala do cizích nemovitých věcí. Takový výklad ale judikatura NSS nepřipouští.

[8] Další námitky týkající se nezákonnosti samotné změny územního plánu jsou podle města nepřipustné, neboť směřují do věcného posouzení. Vlastní zákonností napadené změny se však krajský soud nezabýval a neměl by tak činit ani NSS.

3. Právní hodnocení

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] I pro NSS – stejně jako pro město – bylo obtížné stěžovatelčinu argumentaci pochopit. Z kasační stížnosti například vůbec nebylo zřejmé, kam stěžovatelka směřuje tvrzením o „*dvojitým negativním závazném stanovisku vydaném v předcházejícím správním řízení*“, jehož nezákonnost prý krajský soud chybně nezjistil. Pokud stěžovatelka myslela územní informace vydané na její žádost podle § 21 někdejšího stavebního zákona ke dvěma variantám stavebního záměru (krematorium, nebo pouhé zázemí bez technického vybavení – str. 2 a 6 návrhu), nemůže se jednat o otázku posouzenou *v předcházejícím správním řízení* (protože takové negativní informace by na změnu územního plánu naopak *navazovaly*). V tomto soudním řízení by přitom správní soudy mohly přezkoumávat jen vlastní změnu územního plánu (respektive řízení, které k jeho vydání vedlo).

[11] Protože stěžovatelka napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, nemůže se NSS zabývat hmotněprávními námitkami, tedy tvrzenou nezákonností změny územního plánu spočívající podle stěžovatelky v omezení působnosti celostátních předpisů.

[12] Stěžovatelka tvrdí svůj prokazatelný majetkový vztah k pozemkům ve vlastnictví Dany Manglové, do kterých prý dlouhodobě investovala, a poukazuje i na souhlasné stanovisko EIA vydané před napadenou změnou územního plánu. Touto argumentací však stěžovatelka nijak nereaguje na závěry krajského soudu, který se jejím oprávněním podat návrh na zrušení změny územního plánu (tedy její aktivní procesní legitimaci) komplexně zabýval.

[13] Krajský soud správně vycházel z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle kterého může být oprávněným navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu zásadně jen ten, kdo má přímý a nezprostředkovaný vztah k regulovanému území – tedy vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci. Naopak jím nemůže být ten, kdo má k věci jen relativní právo – nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod. (bod 36 usnesení).

[14] Stěžovatelka netvrdila, že by k pozemkům regulovaným územním plánem měla vlastnické právo. To má Dana Manglová. Právě ona se proti změně mohla bránit návrhem na její zrušení – což také učinila. Krajský soud její návrh věcně projednal a zamítl rozsudkem ze dne 12. 12. 2022, čj. 59 A 33/2022-48. Z námitek, které tehdy vlastnice pozemků vznesla, je evidentní, že hájila také, a možná především, zájmy nynější stěžovatelky. Ani Dana Manglová, ani nynější stěžovatelka, se kterou krajský soud v té věci jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, ovšem nepodaly proti rozsudku kasační stížnost. Propásly tak lepší

šanci zvrátit pro ně nepříznivé důsledky změny územního plánu, neboť NSS by tehdy býval mohl přezkoumat rozhodnutí ve věci samé.

[15] Stěžovatelka ani netvrdila, že by k pozemkům měla jiné věcné právo. Smlouva o smlouvě budoucí o zřízení práva stavby z roku 2016, kterou soudu předložila, žádné věcné právo ve smyslu § 1240 občanského zákoníku sama o sobě nezakládá. Pouze zavazuje strany k tomu, aby toto právo v budoucnu smluvně zřídily (§ 1785 občanského zákoníku).

[16] Už v řízení před krajským soudem naopak stěžovatelka samu sebe označovala za uživatele a stavebníka, respektive za „*vlastníka projektu rozvoje pohřební služby na nemovitostech Dany Manglové*“. Uživací právo ani „vlastnictví projektu“ však oprávnění k napadení územního plánu nezakládají. Totéž platí i pro stěžovatelčin investiční majetek, za který ona sama považuje náklady na EIA a předchozí investice do zázemí pohřební služby. Stěžovatelka sice tvrdí, že investice v podobě zabudovaného vybavení je neoddělitelně spjata s pozemky Dany Manglové, ale už neříká, že se jedná o samostatné nemovité věci (které by její oprávnění zakládat mohly).

[17] Zkrátka: byť je stěžovatelka s vlastníci pozemků úzce „propojena“ a do svého podnikání na těchto pozemcích i do plánovaného rozšíření investovala, ve vztahu k pozemkům je pouhou uživatelkou. Na části užívaných pozemků provozuje svůj podnik, na další má záměr provoz podniku rozšířit. Pouhé dotčení ekonomické činnosti ani podnikatelského záměru územním plánem však samo o sobě nestačí k tomu, aby dotčená osoba mohla navrhnout zrušení územního plánu (rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2019, čj. 4 As 98/2019-30, bod 16).

4. Závěrečné shrnutí a náklady řízení

[18] Kasační námitky jsou tedy nedůvodné. Krajský soud uvážil o oprávnění stěžovatelky k podání návrhu na zrušení změny územního plánu v souladu s judikaturou.

[19] Protože stěžovatelka se svými námitkami neuspěla, NSS její kasační stížnost zamítl. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[20] Město bylo zastoupeno advokátem a navrhlo, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. NSS mu je přiznal. Vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle něhož žalované správní orgány mají v případě, že se nechají právně zastupovat, právo jen na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení územního plánu vydaného malou obcí, které chybí odborný personál i finanční zdroje nezbytné pro vedení složitého soudního řízení (bod 29).

[21] Kostelec nad Labem je právě takovým malým městem, které nemá vlastní úřad územního plánování. Pořizovatelem územního plánu a jeho dosavadních změn byl Městský úřad Neratovice. Až při poslední (nyní napadené) změně byl pořizovatelem kostelecký městský úřad. Jak je však patrné ze zveřejněné dokumentace, pořízení této změny zajistil (ve smyslu § 6 odst. 2 stavebního zákona) smluvně. Proto NSS považuje náklady města na zastoupení

pokračování

advokátem v nynějším soudním řízení za účelně vynaložené. Protože mělo město ve věci plný úspěch, náleží mu plná náhrada těchto nákladů.

[22] Při výpočtu nákladů řízení se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Městu náleží náhrada za zastoupení spočívající v odměně advokáta za dva úkony právní služby: jednak za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jednak ve výši jedné poloviny za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. b)]. Odměna advokáta tedy činí $1,5 \times 3\,100$ Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a k ní patří paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2×300 Kč. Advokát je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu i o částku daně (21 %). Celkově je tedy stěžovatelka povinna uhradit městu náklady řízení o kasační stížnosti ve výši $(1,5 \times 3\,100 + 2 \times 300 + 1\,103 \text{ Kč}) = 6\,353 \text{ Kč}$.

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

V Brně dne 23. května 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu