



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatele: **P. S.**, zast. Mgr. Radkou Prokopcovou, advokátkou, se sídlem Bezděkovská 53/0, Strakonice, proti odpůrkyni: **obec Svatá Maří**, se sídlem Svatá Maří 34, Vimperk, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Svatá Maří, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 17. 4. 2020, č. 2/20, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 8. 2023, č. j. 51 A 52/2020-169,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 7. 10. 2016, č. j. 7/2016, vydalo opatření obecné povahy - Územní plán Svatá Maří (dále jen „územní plán“), který nabyl účinnosti dne 26. 10. 2016. Územní plán byl následně v části týkající se pozemku parc. č. XA v k. ú. S. M. zrušen výrokem II. rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 13. 2. 2019, č. j. 50 A 90/2018-38 (dále jen „rozsudek ze dne 13. 2. 2019“). Krajský soud totiž shledal, že odpůrkyně v územním plánu nesprávně zahrnula pozemek parc. č. XA do zastavěného území. Navrhovatel napadl zbývající výroky rozsudku ze dne 13. 2. 2019 kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 76/2019-64, zamítl. Navrhovatel se proti tomuto rozsudku bránil ústavní stížností, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 8. 2. 2022, sp. zn. II. ÚS 144/22, odmítl.

[2] Zastupitelstvo odpůrkyně následně usnesením ze dne 17. 4. 2020, č. 2/20, schválilo změnu územního plánu navrženou v žádosti paní G. B. ze dne 25. 10. 2019. Tuto žádost odůvodnila tím, že je třeba umožnit v dané lokalitě výstavbu pro smíšené bydlení

a přestavbu stávajícího zemědělského objektu na pozemku parc. č. st. XB v k. ú. S. M., tak aby plochy pozemku parc. č. st. XB a pozemku parc. č. XC v k. ú. S. M. (dále jen „pozemek parc. č. XB“ a „pozemek parc. č. XC“) byly změněny na plochy smíšené obytné.

[3] Navrhovatel napadl změnu územního plánu návrhem na jeho zrušení, který krajský soud rozsudkem ze dne 28. 12. 2020, č. j. 51 A 52/2020-75 (dále jen „první rozsudek“), zamítl.

[4] Nejvyšší správní soud však první rozsudek svým rozsudkem ze dne 25. 5. 2023, č. j. 4 As 43/2021-48, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Shledal totiž procesní vadu řízení před krajským soudem předcházející vydání prvního rozsudku spočívající v tom, že krajský soud neseznámil navrhovatele s vyjádřením odpůrkyně v souladu s § 74 odst. 1 větou třetí s. ř. s.

II.

[5] Krajský soud v dalším řízení v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) návrh na zrušení změny územního plánu opět zamítl.

[6] Krajský soud v řízení před ním napravil své předchozí pochybení vytčené mu Nejvyšším správním soudem. Následně opětovně posoudil návrh na zrušení změny územního plánu a dospěl (shodně jako v prvním rozsudku) k závěru, že aktivní věcná legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení změny územního plánu není dána. Přestože s ohledem na podobu tvrzeného zkrácení na právech změnou územního plánu měl pochybnosti o jeho procesní legitimaci, s poukazem na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, dospěl k dílčí úvaze, že se návrhem bude zabývat věcně, a procesní aktivní legitimaci tak považoval za splněnou. Přitom upozornil, že procesní legitimace je podmínkou přípustnosti návrhu, zatímco aktivní věcná legitimace je otázkou důvodnosti návrhu. Krajský soud se dovolal též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, podle kterých navrhovatel musí pro úspěch svého návrhu prokázat, že byl skutečně na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Zmínil i judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, dospěje-li soud ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu mezi napadenou částí opatření obecné povahy a právní sférou navrhovatele, a pokud navrhovatel tvrdí, že existují jeho subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nemůže-li být navrhovatel opatřením obecné povahy věcně poškozen, pro vyhovění jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy nestačí ani zjevné procesní pochybení. Krajský soud upozornil i na to, že navrhovatel může úspěšně uplatňovat jen ty námitky, které se týkají jeho veřejných subjektivních práv. Naopak mu nepřísluší hájit práva třetích osob či obecně dohlížet nad dodržováním zákonnosti.

[7] Krajský soud s ohledem na uvedená judikturní východiska dospěl k závěru, že z navrhovatelem uplatněných tvrzení není zřejmý zásah do jeho veřejných subjektivních práv, která by byla změnou územního plánu dotčena. Krajský soud poukázal na to, že navrhovatel nemá k pozemkům parc. č. XC a parc. č. st. XB, jichž se změna územního plánu týká, vlastnický ani jiný vztah. Je vlastníkem či spoluvlastníkem sousedních pozemků, jichž

pokračování

se změna územního plánu nikterak nedotkla. Skutečnost, že se změnilo funkční využití pozemků ve vlastnictví třetí osoby (G. B.), podle krajského soudu sama o sobě neznamená, že skutečně došlo k zásahu do navrhovatelových práv. I když ten proti změně územního plánu obsáhle brojil, z jeho argumentace nevyplýval žádný zásah do jeho konkrétních práv. Jeho tvrzení se totiž omezila na popis různých nezákonností či procesních nesprávností, které svou povahou představují žalobu na ochranu veřejného zájmu. Navrhovatel však nebyl oprávněn k obecnému dozoru nad zákonností procesu pořizování změny územního plánu či k hodnocení naplnění důvodů pro tuto změnu.

[8] Při jednání u krajského soudu navrhovatel doplnil, že zásah do svých práv spatřuje v existenci stavby č. p. X (dále také jen „stavba“) nacházející se na pozemku parc. č. st. XB. Tato stavba je v důsledku rozhodnutí stavebního úřadu o změně užívání stavby stavbou rodinného domu. Proti této změně užívání stavby se přitom nemohl účinně bránit, protože nebyl účastníkem daného řízení. K uvedenému krajský soud vyslovil, že i pokud by zmíněná stavba zasahovala do navrhovatelových práv, nestalo se tak v důsledku napadené změny územního plánu. Uvedená stavba se totiž na pozemku parc. č. st. XB nacházela ještě před přijetím změny územního plánu. Se změnou územního plánu pak nesouvisí ani případné opomenutí navrhovatele v některém ze stavebních řízení týkajících se této stavby. Navrhovatel navíc ani neuvedl, jakým konkrétním způsobem měla změna způsobu užívání stavby č. p. X do jeho práv zasáhnout. Stěžovatelovo subjektivní přesvědčení o tom, že účelem změny územního plánu je legalizace černých staveb, podle krajského soudu relevantní dotčení jeho veřejných subjektivních práv nezakládá.

[9] Ve vztahu k tvrzenému zásahu do práva navrhovatele na příznivé životní prostředí zakotveného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) spočívající v nedostatku posouzení nakládání s odpadními vodami v napadené změně územního plánu krajský soud uvedl, že opatření obecné povahy změnu nakládání s odpadními vodami nepřineslo. Touto otázkou se navíc správní soudy již zabývaly v rámci předchozího návrhu navrhovatele na zrušení samotného územního plánu. K navrhovatelem namítanému způsobu likvidace odpadních vod na pozemku parc. č. st. XB pak krajský soud opět poukázal na to, že ani v tomto směru svou argumentaci konkrétněji nerozvedl. Stejně tak podle krajského soudu nelze usuzovat na zásah do navrhovatelových práv na základě jeho argumentace, že odpůrkyně povolila novou výstavbu bez kanalizace a čističky odpadních vod za situace, kdy se nejedná o novou výstavbu. Konkrétní zásah do právní sféry navrhovatele podle krajského soudu nevyplýval ani z jednotlivých uplatněných návrhových bodů. Případná procesní pochybení včetně tvrzeného nevypořádání vznesených námitek proti změně územního plánu ze strany odpůrkyně jsou podle krajského soudu bezpředmětná, neboť dotčení hmotných práv navrhovatele nebylo prokázáno. Krajský soud s ohledem na uvedené uzavřel, že navrhovatel existenci dopadů změny územního plánu do své právní sféry neprokázal, a proto se konkrétními návrhovými body nezabýval.

III.

[10] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel předesílá, že byt jde z jeho strany o opakovanou kasační stížnost, je přípustná, neboť první rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil pouze pro procesní pochybení krajského soudu, aniž by se zabýval meritem věci.

[12] Krajskému soudu konkrétně vytýká nesprávné posouzení otázky jeho aktivní věcné legitimace. Nesouhlasí s tím, že z jeho tvrzení není zřejmý zásah do jeho právní sféry v důsledku přijetí změny územního plánu. V návrhu na jeho zrušení totiž namítal, že touto změnou byl zkrácen na svém vlastnickém právu a právu na příznivé životní prostředí, napadal způsob vypořádání námitek podaných vůči změně územního plánu a v nedostatečném vypořádání se s jeho námitkami spatřoval porušení svých procesních práv. Kromě toho brojil proti stavbě č. p. X nacházející se na pozemku parc. č. st. XB, protože změnou územního plánu bylo umožněno užívat tuto stavbu mající dříve podobu dřevěné chaty jako rodinný dům, v důsledku čehož také došlo k zastavení řízení o odstranění této stavby. Stěžovatel opětovně poukazuje na to, že se nemohl ke stavbě č. p. X vyjádřit, neboť nebyl účastníkem stavebních řízení, byt je vlastníkem sousedního pozemku, na němž se stavba nachází. Stěžovatel poukazuje i na to, že navrhoval provedení důkazů fotografiemi stavby č. p. X, což však krajský soud odmítl. Stěžovatel trvá na tom, že nejen tvrdil, ale i prokázal skutečnosti svědčící o jeho aktivní věcné legitimaci.

[13] Stěžovatel zdůrazňuje, že je spoluvlastníkem pozemku parc. č. XA a výlučným vlastníkem pozemku parc. č. XD, které s pozemky parc. č. st. XB a parc. č. XC bezprostředně sousedí. Z hlediska morfologie terénu se pozemek parc. č. XA nachází ve svahu pod pozemky parc. č. st. XB a parc. č. XC, takže leží ve směru proudění podzemních vod. Stěžovatel poukazuje na to, že je třeba vnímat jeho argumentaci komplexně. Připomíná proto, že jeho hlavní námitky směřovaly proti změně vymezení zastavěného území a proti vymezení nové zastavitelné plochy, aniž by se v době schválení změny územního plánu jakkoliv změnil faktický stav dotčeného území. Změnou územního plánu navíc došlo ke změně využití pozemků parc. č. st. XB a parc. č. XC, a to z „plochy přírodní – krajinná zeleň“ na „plochy smíšené obytné“. Tím se zásadním způsobem změnila charakteristika záměrů, které je nyní možné na dotčených pozemcích v bezprostředním sousedství stěžovatele umístit. Předmětná nezákonná změna územního plánu tudíž umožnila realizovat na pozemcích parc. č. st. XB a parc. č. XC stavbu rodinného domu z původního objektu dílny. Z toho stěžovatel dovozuje, že změna územního plánu omezila jeho právo účastnit se stavebních řízení týkajících se staveb na uvedených pozemcích, což také v řízení jednoznačně tvrdil a prokázal.

[14] Ze závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007-98, stěžovatel dovozuje, že se mohl namítaného porušení svého vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí efektivně domoci právě obranou proti změně územního plánu, neboť v následném územním řízení by již nemohl jakožto vlastník sousedních pozemků ovlivnit, jaké stavební záměry budou na pozemcích parc. č. st. XB a parc. č. XC realizovány. Podle stěžovatelova mínění již tato skutečnost sama o sobě vede k závěru, že změna územního plánu zasáhla do jeho právní sféry. Ostatně i judikatura Nejvyššího správního soudu předpokládá, že umísťovaný stavební záměr bude mít vliv na okolí, do nějž bude zasazen (rozsudek ze dne 28. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32). S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, pak stěžovatel poznamenává, že aktivní věcnou legitimaci nelze

pokračování

pojímat tak, že do jeho právní sféry musí zasahovat každá jednotlivá nezákonnost opatření obecné povahy, kterou namítá, a že tedy není nutné, aby konkrétní nezákonnost měla příčinnou souvislost s dotčením na jeho právech. S ohledem na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, dovozuje „presumpci“ dotčené právní sféry vlastníka pozemku sousedícího s plochou, jejíž funkční využití bylo opatřením obecné povahy změněno.

[15] Stěžovatel vyslovuje nesouhlas i se závěry obsaženými v odst. 35. a 36. napadeného rozsudku, v nichž krajský soud dovodil, že z tvrzení stěžovatele nelze seznat žádný zásah do jeho konkrétních práv a že změna funkčního využití sousedních pozemků takový zásah nepředstavuje. Stěžovatel tvrdil a prokázal, že změna územního plánu do jeho práv skutečně zasáhla, když v jejím důsledku došlo ke změně užívání stavby č. p. X, aniž by stěžovatel byl účastníkem příslušného stavebního řízení. Rozporuje i závěr krajského soudu obsažený v odst. 37. napadeného rozsudku, podle nějž pokud stavba č. p. X zasahuje do jeho práv, není to kvůli existenci změny územního plánu, protože zmíněná stavba se na pozemku parc. č. st. XB nacházela ještě před jejím vydáním. Podle stěžovatele je třeba zohlednit, že změna účelu užívání stavby č. p. X jako rodinného domu proběhla až po změně územního plánu. Přijetí argumentace krajského soudu by znamenalo, že aktivní věcnou legitimaci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nikdy nemůže mít vlastník pozemku sousedícího s pozemky, kterých se toto opatření obecné povahy přímo dotýká. To však neodpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel je tudíž přesvědčen, že změnou územního plánu odpůrce zasáhl do jeho práv, a jeho věcná aktivní legitimace je dána. Krajský soud se z uvedeného důvodu měl věcně zabývat jednotlivými uplatněnými návrhovými body.

IV.

[16] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrvává na svém stanovisku obsaženém již ve vyjádření k návrhu na zrušení změny územního plánu, na něž odkazuje, a ztotožňuje se se závěry krajského soudu uvedenými v odst. 36. až 38. napadeného rozsudku. Dodává, že ke změně územního plánu došlo na základě žádosti vlastníka pozemků parc. č. st. XB a parc. č. XC a že k ní došlo zkráceným postupem podle § 55a až 55b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 54 téhož zákona. Stěžovatelovy pozemky nebyly změnou územního plánu dotčeny.

V.

[17] Nejvyšší správní soud se především zabýval tím, zda je kasační stížnost v nynější věci přípustná. Jedná se totiž o druhou kasační stížnost téhož stěžovatele v pořadí.

[18] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, *jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[19] Nejvyšší správní soud však již ve své judikatuře dovodil, že opakovaná kasační stížnost je přípustná i v případech, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, nebo pro

nepřezkoumatelnost (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165).

[20] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 5. 2023, č. j. 4 As 43/2021-48, zrušil první rozsudek krajského soudu z důvodu procesní pochybení, aniž přistoupil k jeho věcnému přezkumu. Jedná se tudíž o jednu z výše uvedených výjimek z nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelova nynější kasační stížnost je tedy přípustná.

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

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že byť je svým rozsahem kasační stížnost poměrně obsáhlá (čítá 9 stran), je založena na obecné argumentaci stěžovatele týkající se nesprávného posouzení jeho aktivní věcné legitimace ze strany krajského soudu. Stěžovatel se v ní omezuje na pouhý nesouhlas se závěry krajského soudu, a přitom především široce rekapituluje argumentaci, kterou shodně uváděl již v návrhu na zrušení změny územního plánu a v replice k vyjádření odpůrkyně. Kasační stížnost má však obsahovat konkrétní důvody, pro které stěžovatel považuje závěry krajského soudu o určité sporné právní otázce za nesprávné. Pro tuto obecnost kasačních námitek ve vztahu ke konkrétním závěrům krajského soudu se také Nejvyšší správní soud zabýval posouzením věci jen v odpovídající míře obecnosti. Není totiž jeho úkolem za stěžovatele domýšlet konkrétní stížnostní námitky, na základě nichž by bylo možno jeho kasační stížnosti vyhovět.

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje závěr krajského soudu o absenci jeho aktivní věcné legitimace k podání návrhu na zrušení změny územního plánu. Má totiž za to, že dostatečně tvrdil i prokázal, že tato změna zasáhla do jeho veřejných subjektivních práv.

[25] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s., *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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[26] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá rozlišení mezi aktivní procesní legitimací účastníka k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimací, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. např. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 218/2014-77, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116).

[27] Jak poukázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části „*může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný*

pokračování

vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) 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). [...] Výjimečně je též 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.“ Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci tedy rozšířený senát v uvedeném usnesení vyslovil, že „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.“

[28] Naproti tomu aktivní věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti či důvodnosti tvrzení, že navrhovatel je na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel tedy jednak musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející veřejná subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy zkrácena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Aktivní věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Pokud tedy navrhovatel nemohl být schválením opatření obecné povahy „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění jeho návrhu nepostačuje. Je tomu tak proto, že možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007-84).

[29] Stěžovatel v návrhu na zrušení změny územního plánu tvrdil, že přijetím této změny došlo k porušení jeho vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí a namítal také procesní pochybení v průběhu přijímání této změny. Jelikož není sporu o tom, že stěžovatel je spoluvlastníkem pozemku parc. č. XA a výlučným vlastníkem pozemku parc. č. XD, pak přesto, že stěžovatelovy pozemky nebyly předmětem samotné změny územního plánu, sousedí s pozemky parc. č. st. XB a parc. č. XC, jichž se sporná změna územního plánu týkala. S ohledem na shora citovanou judikaturu je tudíž zřejmé, že není *a priori* vyloučeno, aby v případě, tvrdí-li dotčení své právní sféry, byl stěžovatel jako vlastník sousedních pozemků aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení změny územního plánu.

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedené souhlasí s postupem krajského soudu, který dovodil, že je na místě „propustit“ stěžovatelův návrh k věcnému posouzení, neboť postup, kterým se návrh (zde na zrušení změny územního plánu) odmítne podle § 46

odst. 1 písm. c) s. ř. s., jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je vyhrazen pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59). O takový případ zde *prima facie* nejde.

[31] Krajský soud se tudíž v napadeném rozsudku správně při meritorním přezkumu zabýval nejprve otázkou aktivní věcné legitimace stěžovatele. Přitom však shledal, že důvodnost tvrzení o zásahu do jeho veřejných subjektivních práv není dána. Tato tvrzení se totiž omezila na vylicení různých nezákonností, které se však nepojily s namítaným zásahem do stěžovatelových práv, či procesních nesprávností, jichž se měl dopustit odpůrce v procesu přijímání změny územního plánu a v jeho odůvodnění, a to opět bez konkrétního dopadu do stěžovatelovy právní sféry.

[32] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel v návrhu na zrušení změny územního plánu namítal nezákonnost změny vymezení zastavěného území, kterou spatřoval v tom, že s ohledem na skutečnost, že nedošlo k faktické změně v dotčeném území, nebylo možné změnu územního plánu provést. Namítal též, že změna územního plánu v části týkající se pozemku parc. č. XC je nezákonná pro rozpor s § 58 odst. 2 stavebního zákona. Dále tvrdil, že změna funkčního využití pozemků parc. č. XC a parc. č. st. XB odporuje základním koncepčním zásadám územního plánu, neboť plochy, na nichž se nacházejí tyto pozemky, byly označeny jako plochy stabilizované. Dovožoval, že změnu územního plánu nebylo možno provést také proto, že přes pozemek parc. č. XC by mělo vést nadzemní vedení vysokého napětí v zastavěném území a uvedená změna taktéž umožňuje zastavění horizontu. Stěžovatel namítal i procesní pochybení odpůrkyně, jež měla spočívat v nedostatečném odůvodnění změny územního plánu, ve zveřejnění jeho chybného úplného znění a v nedostatečném vypořádání jeho námitek. Následně v replice k vyjádření odpůrkyně stěžovatel dodal, že zásah do svých práv dovozuje z bezprostředního sousedství dotčených pozemků s pozemky v jeho vlastnictví a ze změny přípustného způsobu využití dotčených pozemků. Při jednání krajského soudu dále upřesnil, že se nemohl ke stavbě č. p. X jakožto vlastník bezprostředně sousedního pozemku vyjádřit, neboť nebyl účastníkem stavebních řízení.

[33] Krajský soud s ohledem na tyto namítané vady či nezákonnosti, jež neměly jakoukoliv souvztažnost se stěžovatelovým právem na ochranu vlastnictví a na příznivé životní prostředí, tohoto upozornil, že není subjektem, jemuž by svědčilo oprávnění k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu.

[34] Uvedenému je třeba přisvědčit. Také Nejvyšší správní soud shora popsaná stěžovatelova tvrzení ve shodě s krajským soudem hodnotí tak, že ze žádného z nich neplyne dotčení jeho veřejných subjektivních práv změnou územního plánu. Stěžovatelem uváděné skutečnosti, z nichž toto dotčení, a tedy i svoji aktivní věcnou legitimaci, dovozuje, totiž nemají žádnou konkrétní souvislost s napadenou změnou územního plánu. Krajský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na to, že stěžovatel ve svém návrhu brojil pouze proti různým nesprávnostem a nezákonnostem změny územního plánu, které však pro svou povahu nejsou způsobilé negativně ovlivnit jeho právní sféru, neboť se týkají skutečností s pozemky v jeho (spolu)vlastnictví nesouvisejícími. Stěžovatel v řízení o návrhu na zrušení

pokračování

změny územního plánu taktéž nikterak neprokázal, že by ke konkrétním zásahům do jeho veřejných subjektivních práv v důsledku této změny mohlo či mělo docházet.

[35] Obdobné platí i pro tvrzení (které podle obsahu kasační stížnosti je jakýmsi leitmotivem a samotnou podstatou stěžovatelova návrhu) o tom, že stěžovatel neměl možnost se vyjádřit ke změně v užívání stavby č. p. X na pozemku parc. č. st. XB, v důsledku čehož došlo k omezení jeho práv jako účastníka případného stavebního řízení týkajícího se této nemovitosti. I v tomto ohledu však krajský soud správně dovodil, že případná pochybení správních orgánů, která nastala či mohou nastat v některém z konkrétních řízení vedených ve vztahu k uvedené stavbě podle stavebního zákona, nelze řešit cestou návrhu na zrušení opatření obecné povahy, zde tedy změny územního plánu. Jedná se totiž o jiný druh řízení se zcela odlišným účelem a předmětem. Krajský soud proto nepochybil v závěru, že i pokud by stavba č. p. X zasahovala do stěžovatelových práv, nestalo by se tak v důsledku přezkoumávané změny územního plánu a tato změna nesouvisí s tvrzeným opomenutím stěžovatele jako účastníka v některém ze stavebních řízení, týkajících se uvedené stavby. Pouhý subjektivní nesouhlas a přesvědčení navrhovatele, že účelem změny územního plánu byla legalizace černých staveb, pak relevantní dotčení jeho práv, a tedy jeho aktivní věcnou legitimaci, nezakládá.

[36] Konečně namítá-li stěžovatel také to, že v důsledku změny funkčního využití ploch, na nichž se nacházejí pozemky parc. č. XC a parc. č. st. XB, došlo přirozeně i ke změně charakteristiky záměrů, které je možné na těchto pozemcích realizovat, pak ani v tomto směru netvrdí, jak by měla uvedená skutečnost zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv. Existence rodinného domu č. p. X na sousedním pozemku a fakt, že pozemky stěžovatele sousedí s pozemky parc. č. XC a parc. č. st. XB, kterých se změna územního plánu týká, samy o sobě a bez dalšího nevyvolávají tvrzené dotčení stěžovatelovy právní sféry, tedy nesvědčí o jeho věcné aktivní legitimaci.

[37] Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje na závěry vyplývající z usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264. V něm rozšířený senát vyslovil, že aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, „*pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů.*“ V posuzovaném případě však stěžovatel tvrzení o procesních nedostatcích a nezákonnostech napadené změny územního plánu uplatňoval bez toho, aby je vztáhl ke skutečnému dotčení jeho právní sféry, tedy aniž by tato namítaná pochybení dal do příčinné souvislosti s konkrétními zásahy do jeho veřejných subjektivních práv.

[38] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedené ve shodě s krajským soudem opětovně zdůrazňuje, že stěžovateli nepřísluší pozice univerzálního dohlázele na zákonnost postupu a rozhodnutí odpůrkyně. Podaný návrh na zrušení změny územního plánu však spíše než návrh směřující k ochraně jeho veřejných subjektivních práv má povahu žaloby na ochranu veřejného zájmu. Stížnostní námitka, podle níž krajský soud jedinou jím posuzovanou spornou otázku věcné aktivní legitimace posoudil nesprávně, je i proto nedůvodná. Pro právě uvedené krajský soud nepochybil ani v tom, že se s ohledem na

absenci aktivní věcné legitimace podrobněji nezabýval jednotlivými návrhovými body, v nichž stěžovatel namítal konkrétní nezákonnosti napadené změny územního plánu či jednotlivá procesní pochybení odpůrkyně, jichž se měla při přijetí a v odůvodnění změny územního plánu dopustit.

[39] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že krajský soud spornou otázku týkající se nedostatku stěžovatelovy věcné aktivní legitimace posoudil správně, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

VI.

[40] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Odpůrkyni jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu