

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Oulíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobkyně: **obec Číčovice**
sídlem Číčovice 71
zastoupená advokátkou JUDr. Ivanou Kožíškovou
sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osoby
zúčastněné
na řízení: **Ing. D. M., MBA**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2024, č. j. 095587/2024/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Obecní úřad Velké Přílepy rozhodnutím ze dne 24. 1. 2024, č. j. OVP-458/2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vydal na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatelka“) podle § 94 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), rozhodnutí o změně svého územního rozhodnutí ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. Výst. 328/2-1928/2009-KU (dále jen „původní územní rozhodnutí“), jímž byla umístěna stavba „*Komunikace, inženýrské sítě a 7 rodinných domů*“ na pozemky p. č. XA, XB a XC v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území). V odůvodnění obecní úřad mj. konstatoval, že změna spočívá ve snížení počtu rodinných domů ze sedmi na šest a nemá vliv na posouzení souladu s územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování (zejména charakteru území) ani s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. K námitkám žalobkyně uvedl, že nesplňují požadavky dle § 89 stavebního zákona. Vnímal nicméně, že žalobkyně zejména brojí proti záměru žadatelky stavět na svém pozemku stavbu, která by svými parametry nesplňovala limity stanovené územně plánovací dokumentací. Účinná obrana žalobkyně ale nastane až tehdy, kdy bude žadatelka žádat o umístění a povolení nového záměru. Stavební zákon vylučuje, aby účastník namítal otázky, které svým charakterem spadají do projednávání budoucích záměrů. Změnou původního územního rozhodnutí se nemění

podmínky pro výstavbu stanovené územním plánem Č. Obecní úřad nemůže žadatelku nutit ke strpění práva stavby rodinného domu na jejím pozemku. Žádosti o změnu v rozsahu upuštění od záměru stavby musí vyhovět, jsou-li splněny zákonné podmínky.

2. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný na základě žalobkynina odvolání změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že nahradil jeho výrok v části specifikující změnu původního územního rozhodnutí slovy: „*mění parc. č. XA v katastrálním území X za parc. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH v katastrálním území X a mění počet rodinných domů z původních 7 na nově 6*“; a nahradil všechny části výroku, v nichž se uvádí pozemek p. č. XA v k. ú. X, uvedením pozemků p. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH. Z výroku dále vypustil část popisující druh a účel umísťované stavby a doplnil účastníky řízení. V odůvodnění se ztotožnil s úvahami obecního úřadu. Bude-li žadatelka kdykoliv v budoucnu usilovat o jakoukoliv stavbu na svém pozemku, budou vlastníci sousedních pozemků účastníky řízení, ve kterém budou moci účinně ochránit svá práva. V nynějším řízení se však námitky účastníků míjejí s jeho předmětem. Změna původního územního rozhodnutí spočívající ve změně počtu rodinných domů ze sedmi na šest nemá vliv na posouzení souladu s územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování ani není důvodem k vyžádání závazného stanoviska orgánu územního plánování. Specifikem provedeného řízení je zmenšení rozsahu vydaného a vykonatelného původního územního rozhodnutí právě o jeden rodinný dům na pozemku žadatelky. Změnou se neřeší umístění žádné nové stavby. Výrok prvostupňového rozhodnutí by po změně provedené žalovaným měl být jasný a srozumitelný. Změny výroku nemění podstatným způsobem výsledné rozhodnutí.

Žaloba

3. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá vyslovení nicotnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí a eventuálně jejich zrušení.
4. Žalobkyně nesouhlasí se změnou původního územního rozhodnutí především z důvodu, že není v jejím zájmu, aby pro poslední z původně umístěných sedmi rodinných domů (šest jich je již postaveno a zkolaudováno) platila odlišná pravidla a podmínky výstavby. Záměrem původního územního rozhodnutí bylo, aby těchto sedm rodinných domů bylo v souladu s územním plánem postaveno ve stylu rodinných domů vesnického typu. Původní územní rozhodnutí proto specifikovalo i jejich velikost a vzhled. Žadatelka v řízení před obecním úřadem předložila i vizualizaci a studii stavby, kterou by chtěla na svém pozemku p. č. X postavit (nazvaná „*Novostavba rodinného domu, č. parc. X, k. ú. X*“), byť nežádala současně o vydání nového územního rozhodnutí. Podle žalobkyně je tato stavba v rozporu s jejím územním plánem, což namítala již ve správním řízení.
5. Žalobkyně namítá, že žadatelčina žádost nebyla v rozporu s § 94 odst. 1 stavebního zákona odůvodněna a neobsahovala návrh na nahrazení vypuštěné části novým územním rozhodnutím. Má též za to, že prvostupňové (resp. i napadené rozhodnutí, které je přezkoumalo) je nicotné, neboť je nesrozumitelné a nesmyslné zejména v důsledku toho, že postrádá výrok, který by byl rozhodnutím ve vlastním slova smyslu. Je zřejmé, že obecní úřad do výroku opsal žádost. Není z něj patrné, zda obecní úřad žádosti vyhověl či nikoliv (chybí vyjádření vůle obecního úřadu). Obecní úřad též nerespektoval předchozí zrušující rozhodnutí žalovaného, jenž shledal porušení § 94 odst. 1 stavebního zákona. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, s jakými dotčenými orgány obecní úřad věc projednal a jaká byla jejich stanoviska. Nevypořádal se

ani s žalobkyninými námitkami. Žalovaný v napadeném rozhodnutí překvapivě dospěl k odlišnému právnímu názoru oproti dřívějšímu zrušujícímu rozhodnutí a v postupu obecního úřadu neshledal vady. Rezignoval na svou povinnost vyslovit nicotnost prvostupňového rozhodnutí.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Opakuje odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že žalobní body jsou obdobné jako odvolací námitky.

Vyjádření žadatelky

7. Žadatelka navrhuje taktéž zamítnutí žaloby. Nemá za to, že by napadené rozhodnutí bylo nicotné. Požadovala změnu původního územního rozhodnutí tak, aby její pozemek p. č. X nebyl zahrnut do původního záměru výstavby sedmi rodinných domů. Chtěla ukončit povinnost realizace stavby rodinného domu, kterou považovala za nevhodnou pro své potřeby. Tento požadavek byl v souladu s územním plánem a zákonem a ani neměl vliv na práva sousedních vlastníků pozemků. Jako vlastník má žadatelka právo se rozhodnout, zda využije povolený záměr stavby na svém pozemku. Změnou došlo pouze k vypuštění pozemku p. č. X z původního územního rozhodnutí a snížení počtu rodinných domů ze sedmi na šest. To územní plán nezakazuje. Žalobkyně nepředložila žádné důkazy o tom, že by změna územního rozhodnutí způsobila újmu jí nebo jejím občanům.

Replika

8. Žalobkyně dodává, že žalovaný napadeným rozhodnutím fakticky doplnil chybějící části prvostupňového rozhodnutí. Opakuje, že nesouhlasí se změnou původního územního rozhodnutí, neboť rodinný dům, který chce žadatelka postavit, je v rozporu s územním plánem. Napadené rozhodnutí je v rozporu s § 94 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný ve svém vyjádření nereagoval na námitku nicotnosti prvostupňového rozhodnutí a porušení zásady legitimního očekávání. Nicotné prvostupňové rozhodnutí nelze změnit, proto je i napadené rozhodnutí nicotné. Žadatelka se mylí v tom, že nelze vynucovat, aby realizovala stavbu dle původního územního rozhodnutí. Na změnu územního rozhodnutí není nárok a je možná v případě, že dojde ke změně poměrů v území a žádost je řádně odůvodněna.
9. Žalobkyně dodává, že byla účastnicí řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a podle § 27 odst. 3 správního řádu. Obec je ze zákona účastníkem řízení bez ohledu na povahu povolovaného záměru. Účastenství umožňuje obci efektivně hájit zájmy občanů a její zájmy na rozvoji území, k čemuž je povinna na základě § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). U žalobkyně tak nejde jen o hájení vlastních práv vlastníka pozemků v obci, ale o plnění jejího zákonného poslání a práva na samosprávu. Toto právo správní orgány zcela popřely konstatováním, že žalobkynino odvolání neobsahovalo žádnou námitku dle § 89 stavebního zákona.

Vyjádření žalobkyně k výzvě soudu

10. Usnesením ze dne 4. 2. 2025 soud žalobkyni vyzval, aby uvedla a prokázala, jakým konkrétním způsobem napadené rozhodnutí negativně a přímo zkrátilo její práva, neboť měl pochybnosti o žalobkynině aktivní procesní a věcné legitimaci.
11. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 19. 2. 2025 opírá svou aktivní legitimaci o § 65 odst. 1 s. ř. s. Opakuje, že byla ze zákona [podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] účastníkem územního řízení. Obec je automaticky účastníkem každého územního řízení, které se týká

záměru, jenž se má realizovat na jejím území, aby mohla efektivně hájit zájmy občanů a zájmy na rozvoji území. Žalobkyně tak nehájí jen svá práva jako vlastník nemovitostí v obci, ale současně plní i své poslání dle § 2 odst. 2 obecního zřízení a naplňuje své právo na samosprávu. Správní orgány je popřely uvedením, že její vyjádření neobsahuje žádné námitky dle § 89 stavebního zákona. Žalobkyniny námitky však byly uplatněny v souladu s § 89 odst. 4 větou první stavebního zákona. Žalobkyně odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV ÚS 938/22, dle něž je rozhodování o rozvoji území základním právem obce a výkonem práva na územní samosprávu, a na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, č. 1764/2009 Sb. NSS.

12. Žalobkynino právo na samosprávu zahrnuje i právo na územní plánování a regulaci využití území. Napadené rozhodnutí žalobkyni brání v plnění povinností podle § 2 odst. 2 obecního zřízení. „*Oslabením*“ původního územního rozhodnutí se vytváří právní nejistota a snižuje se schopnost obce zajistit řádný a plánovaný rozvoj území v souladu s územním plánem a téměř již 15 let platícím původním územním rozhodnutím. To má negativní dopad na schopnost obce naplňovat veřejný zájem v oblasti územního rozvoje a zajistit kvalitní životní prostředí pro své občany. Ignorováním žalobkyniných námitek bylo přímo zasaženo do jejího práva efektivně hájit veřejný zájem v procesu územního řízení. Napadené a prvostupňové rozhodnutí obcházejí územní plán a schválený koncept zástavby dané lokality (sedm rodinných domů vesnického typu). Tím je přímo zasahováno do práva žalobkyně určovat charakter zástavby na jejím území (které je součástí samosprávy).
13. Původní územní rozhodnutí podle žalobkyně vytvářelo legitimní očekávání pro žalobkyni i její občany, že zástavba bude probíhat v souladu s ním. Napadené rozhodnutí je porušuje, narušuje princip předvídatelnosti a zakládá nerovný přístup. Pokud by soud potvrdil postup správních orgánů, znamenalo by to, že vlastník pozemku může individuální žádostí obejít § 94 odst. 1 stavebního zákona a územní plán a dosáhnout změn, které nejsou v souladu s celkovou koncepcí rozvoje obce. Vyjmutí žadatelčina pozemku z původního územního rozhodnutí a potenciální výstavba by se žalobkyně dotkly v několika ohledech. Došlo by ke zhoršení urbanistického rázu, pokud by na pozemku vznikla stavba, která by výrazně narušila původní koncept (moderní vila, jejíž studii žadatelka předložila); většímu zatížení infrastruktury, neboť nový rodinný dům na žadatelčině pozemku bude rovněž vyžadovat napojení na obecní infrastrukturu (zvláště pokud by byl výrazně větší a jinak koncipovaný, jak předpokládá žadatelčina studie); a nebezpečnému „*precedentu*“, neboť hrozí, že podobné požadavky začnou uplatňovat i další majitelé nemovitostí, což by vedlo k „*úplnému rozpadu původního konceptu zástavby a znemožnění obci realizovat její vizi rozvoje území*“. Dále žalobkyně cituje ze svého územního plánu.

Žalobkyně není aktivně procesně legitimována

14. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je žalobkyně aktivně legitimována k podání žaloby.
15. Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.
16. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

17. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.
18. Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní věcné legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59, 1043/2007 Sb. NSS). Nedostatek věcné legitimace je tedy zjevný, pokud jej lze seznat již na základě obsahu návrhu na zahájení řízení a k němu přiložených listin, mezi nimi i návrhem napadeného správního aktu. V případě, že nedostatek věcné legitimace vyplynul až z obsahu správního spisu, eventuálně z provedeného dokazování, nejde o nedostatek zjevný, který by opodstatňoval odmítnutí návrhu (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 46, bod 33).
19. Shora citovaný § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. vymezuje tzv. aktivní procesní (žalobní) legitimaci – jinými slovy kdo je oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobní legitimace se zakládá již pouhým tvrzením. Aktivní *žalobní (procesní)* legitimaci, která je jednou z podmínek řízení, nelze směřovat s aktivní *věcnou* legitimací, jež je rozhodující pro věcné posouzení žaloby. Aktivní věcná legitimace se týká pravdivosti tvrzení o dotčení na právech a určuje, zda je žaloba důvodná (srov. např. bod 11 rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012 – 41, či rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, č. j. 2 As 220/2022 – 45, bod 15).
20. Podmínka aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je dána tehdy, bude-li žalobce logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení svých práv (právní sféry) příslušným úkonem orgánu veřejné správy. Pokud však z tvrzení žalobce obsažených v žalobě vyplývá, že i kdyby byla tato tvrzení pravdivá, žalobce nemohl být na svých právech dotčen, pak ani v takovém případě žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. dána není (viz např. bod 15 rozsudku NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 8 As 210/2023 – 90, bod 15). Aktivní žalobní legitimace tedy bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k negativnímu zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 38). Žalobce přitom musí tvrdit dotčení na svých *hmotných* právech (byť třeba v důsledku porušení práv procesních, viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *op. cit.*, komentář k § 65, bod 13).
21. Naproti tomu § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného – pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odst. 2 účastnictví v předcházejícím správním řízení. Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat

podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech. Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí. Rozdíl mezi žalobní legitimací podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

22. Starší judikatura NSS zastávala názor, že obec, která vystupovala v územním řízení jako účastník *pouze* podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (nikoliv tedy z titulu dotčení svých vlastnických práv), je aktivně legitimována k podání žaloby ve správním soudnictví (toliko) podle § 65 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 19. 11. 2009, č. j. 7 As 67/2009 – 219, a navazující rozsudky ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 91/2010 – 48, ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012 – 41, či ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36). NSS v těchto rozsudcích vycházel především z poslední citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 25/2002 – 42. V návaznosti na něj dovodil, že obec ve správním řízení nejedná z titulu vlastnických práv k případným pozemkům dotčeným ve správním řízení, ale v postavení územně samosprávného celku, který hájí důležité místní či veřejné zájmy. Z povahy věci je tedy pro žalobní legitimaci obce relevantní ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je obec legitimována k podání žaloby z titulu ochrany veřejného zájmu, který může být v konkrétní věci deklarován mimo jiné i obsahem územního plánu.
23. Dle NSS je uložení povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 obecního zřízení) sledována vlastní podstata samosprávného poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací. Při naplňování těchto cílů pak logicky může docházet a v řadě případů i *de facto* dochází ke konfliktu zájmů, které obec hájí z pozice samosprávného celku, se zájmy a cíli sledovanými správními orgány v rámci výkonu přenesené působnosti (stavebním úřadem). Pokud obec uplatňuje konkrétní žalobní námítky, v nichž poukazuje na nezákonnost vydaného správního rozhodnutí pro rozpor s potřebami svých občanů, tj. namítá-li zkrácení na právech, která jí nepochybně z obecního zřízení přísluší a která hájí z pozice samosprávného územního celku, pak nelze oprávnění obce podat žalobu ve správním soudnictví odmítnout. NSS ve věci č. j. 7 As 201/2016 – 36 také s odkazem na rozsudek ze dne 28. 2. 2007, č. j. 8 As 44/2005 – 70, č. 2051/2010 Sb. NSS, dodal, že pro založení žalobní legitimace obce podle § 65 odst. 2 s. ř. s. postačí i jen samotné tvrzení o zkrácení na procesních právech účastníka řízení.
24. Výše shrnutá judikatura nicméně byla překonána v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Byť se tento nálezy týkal spolků hájících právo na příznivé životní prostředí a žalobní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s., NSS jeho závěry přejal i ve vztahu k právu obcí na samosprávu a § 65 odst. 1 s. ř. s. Dle NSS jsou obce v rámci samostatné působnosti oprávněny hájit práva své komunity, zastupovat zájmy svých obyvatel a „mluvit“ za své obyvatele (viz rozsudek ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS, body 15 až 21). Prostřednictvím žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy obce mohou prosazovat i právo na samosprávu (viz rozsudek ze dne 13. 2. 2024,

č. j. 2 As 251/2023 – 32, bod 20), jinými slovy mohou tvrdit i to, že byly přímo zkráceny na svém právu na samosprávu (na své právní sféře).

25. Přestože byly tyto závěry vysloveny v poměrech zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, soud neshledává důvod, proč je neaplikovat rovněž ve věcech územního řízení (včetně změny územního rozhodnutí, viz § 94 odst. 4 stavebního zákona). I v územním řízení je podobně jako ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací obec ze zákona účastníkem řízení a kritériem účastenství je v obou případech pouze skutečnost, že se uskutečňovaný záměr, resp. komunikace nachází na území této obce [viz § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a § 44b zákona o pozemních komunikacích]. Lze tedy shodně argumentovat, že účastenství obce v územním řízení je odrazem její samostatné působnosti (viz opět bod 20 rozsudku č. j. 2 As 251/2023 – 32), tedy že jeho důvodem je, aby obec měla procesní možnost hájit své *právo* na samosprávu. O tom svědčí i rozsah námitek, které obec v územním řízení může uplatňovat podle § 89 odst. 4 věty první stavebního zákona: „*Obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce*“. Ten přesně odpovídá vymezení samostatné působnosti obce dle § 35 odst. 1 obecního zřízení: „*Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce* [...]“. Jakkoliv tedy § 89 odst. 4 věta první stavebního zákona formálně hovoří o „zájmech“ (obce a občanů), obce dle přesvědčení soudu (již) nelze označit za (pouhé) „zájemníky“ ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Ochrana zájmů obce a zájmů jejích občanů představuje výkon samostatné působnosti a práva obce na samosprávu (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2021, č. j. 6 As 12/2020 – 28, bod 30, a z judikatury Ústavního soudu např. nález ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15, bod 18). Jinak řečeno, smyslem účastenství obce v územním řízení je ochrana tohoto jejího *práva* – nikoliv jen určitých *zájmů*.
26. Lze doplnit, že v případě aktivní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. (návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) i § 82 s. ř. s. (žaloba na ochranu před nezákonným zásahem) judikatura opakovaně připustila, aby ji obec odvíjela (i) od dotčení svého práva na samosprávu (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *op. cit.*, komentář k § 101a, bod 22, a celá řada tam citované judikatury týkající se i § 82 s. ř. s.). Bylo by nelogické, aby totéž neplatilo u § 65 odst. 1 s. ř. s. vzhledem k tomu, že zákonná konstrukce aktivní procesní legitimace je u všech tří žalob (návrhu) prakticky shodná – vždy se odvíjí od tvrzení o dotčení právní sféry žalobce či navrhovatele (tj. od tvrzení o zkrácení žalobcových práv či zásahu do jeho práv, viz též např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, bod 79, či ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, č. 3060/2014 Sb. NSS, bod 36).
27. Soud shrnuje, že aktivní legitimace obce k podání žaloby směřující proti rozhodnutí vydanému v územním řízení (včetně změny územního rozhodnutí), jehož účastníkem byla pouze podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (nikoliv tedy z titulu dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo stavbě), se v návaznosti na § 65 odst. 1 s. ř. s. může opírat i o tvrzení, že toto rozhodnutí zkrátilo její právo na samosprávu. Přímé dotčení své právní sféry proto obec může spatřovat i v tom, že napadené rozhodnutí negativně zasáhlo do jejích zájmů, popř. do zájmů občanů obce.
28. Právě od zásahu do svého práva na samosprávu odvíjí aktivní žalobní legitimaci i žalobkyně v projednávané věci. Žalobkyně argumentuje, že byla účastnicí řízení před správními orgány na základě § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (ve spojení s § 94 odst. 4 stavebního zákona – doplňuje soud). Tvrdí, že není v jejím zájmu, aby pro poslední ze sedmi domů umístěných původním územním rozhodnutím platila odlišná pravidla a aby i on byl postaven ve vesnickém typu. Nesouhlasí s žadatelčíným záměrem novostavby rodinného

domu, který pokládá za nesouladný se svým územním plánem. Napadené rozhodnutí jej podle ní obchází, narušuje urbanistický ráz a koncept zástavby lokality, povede k zatížení infrastruktury, a tím vším zasahuje do žalobkynina práva na územní plánování a regulaci využití území jakožto součástí samosprávy.

29. Žalobkyně ovšem ve svých tvrzeních zcela pomíjí fakt, že *napadeným rozhodnutím nedošlo k umístění žádné nové stavby*. Jeho důsledkem je pouze vynětí jednoho ze sedmi rodinných domů umístěného na žadatelčin pozemek p. č. XA z původního územního rozhodnutí (a formální přečíslování pozemků zjevně v návaznosti na rozdělení pozemku p. č. XB pro jednotlivé vlastníky rodinných domů; sama žalobkyně v žalobě tvrdí, že žadatelčin pozemek p. č. XA je součástí původního pozemku p. č. XB). Ostatně i žalobkyně hned v úvodu žaloby připouští, že žadatelka současně (míněno spolu s žádostí o změnu původního územního rozhodnutí) nepožádala o vydání nového územního rozhodnutí pro plánovanou novostavbu rodinného domu. Všechny výše zmíněné důsledky, z nichž žalobkyně dovozuje zásah do svého práva na samosprávu, jsou přitom spojeny právě až s hypotetickou výstavbou této novostavby. Samotné napadené rozhodnutí nemůže obcházet ani jinak porušovat územní plán žalobkyně, neboť žádnou stavbu neumísťuje. Ze stejného důvodu ani nemůže narušit charakter zástavby, urbanistický ráz či plánovaný rozvoj ani jakkoliv zatížit infrastrukturu (spíše naopak – což ale nelze považovat za *negativní* zásah do žalobkyniny právní sféry). Napadené rozhodnutí také nijak nebrání žalobkyni v plnění povinností dle § 2 odst. 2 obecního zřízení, zajišťování rozvoje území v souladu s územním plánem či kvalitního životního prostředí. Nic z toho nemůže být dotčeno pouhým vypuštěním jednoho původně umístěného domu.
30. Soud nezpochybňuje, že tento „mezikrok“ je předpokladem pro to, aby na žadatelčině pozemku byla umístěna jiná (než původně umístěná) stavba. K tomu nicméně napadeným rozhodnutím (ještě) nedošlo. Tvrzené dotčení práv žalobkyně tak může být toliko nepřímé, zprostředkované a hypotetické (podmíněné tím, že žalobkyně požádá o umístění jiné stavby a správní orgány jí vyhoví), což aktivní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nemůže založit. To, aby daná lokalita stále zahrnovala domy vesnického typu, všechny umístěné domy podléhaly jednotným pravidlům a byl dodržován územní plán, včetně urbanistické koncepce a plánovaného rozvoje území, bude žalobkyně moci bránit a zajišťovat v řízení, v němž se bude případně projednávat umístění žadatelkou avizované novostavby. Proti rozhodnutí, které z něj vzejde, pak bude mít možnost brojit žalobou. Výše uvedené ostatně již přiléhavě vysvětlily žalobkyni správní orgány. Správně konstatovaly, že změna neřeší umístění žádné nové stavby; žalobkyně se proti případné žadatelčině výstavbě bude moci bránit (až) v momentu, kdy o ni žadatelka požádá a povede se příslušné povolovací řízení; a že změna původního územního rozhodnutí spočívající ve vypuštění nemá žádný vliv na posouzení souladu s územně plánovací dokumentací. Lze dodat, že právo na samosprávu nesahá tak daleko, aby si žalobkyně (obec) mohla vynucovat realizaci staveb dle pravomocných povolení, resp. jejich petrifikaci. Jí samotné z původního územního rozhodnutí nevznikla žádná práva ani povinnosti. Je proto nepřipadné argumentovat tím, že jí vzniklo „*legitimní očekávání*“, že zástavba bude probíhat v souladu s ním. Žalobkyni přísluší určovat pravidla pro rozvoj svého území prostřednictvím územně plánovací dokumentace a hájit její dodržování v navazujících řízeních; nemůže však vlastníky pozemků nutit do realizace staveb přesně dle jejích představ.
31. Nutno pro pořádek říci, že soud nepokládá prvostupňové a napadené rozhodnutí za nesrozumitelné či dokonce nicotné z toho důvodu, že by nebylo zřejmé, jak správní

orgány rozhodly. Formulace výroku prvostupňového rozhodnutí („*změna v daném územním rozhodnutí: „1. Ve výrokové části žádám změnu původního, dnes již zaniklého čísla pozemku...*“ atd. – obecní úřad do výroku v podstatě doslova převzal obsah žádosti) jistě není ideální, nicméně důležité je, že neponechává žádné pochybnosti o tom, že obecní úřad žadatele plně vyhověl. To lze jednoznačně seznat z uvozujících slov, že obecní úřad „*vydává*“ podle § 94 odst. 1 stavebního zákona „*rozhodnutí o umístění stavby – změna*“; následně označuje měněné původní územní rozhodnutí dnem vydání, dnem právní moci a spisovou značkou; a poté (byť slovy žádosti) specifikuje konkrétní změny (přechíslování pozemků, snížení počtu rodinných domů ze sedmi na šest a vypuštění žadatelčina pozemku p. č. X). Na výrok konzistentně navazuje odůvodnění, které neobsahuje ani náznak toho, že by obecní úřad nechtěl žadatele vyhovět (naopak shledal splnění všech zákonných podmínek a námitky účastníků proti žádosti posoudil jako neopodstatněné a míjející se s předmětem řízení). Ostatně, sama žalobkyně, přestože deklaruje, že je výrok „*nesrozumitelný*“ a není seznatelné, zda měl obecní úřad v úmyslu žadatele vyhovět, v žalobě brojí proti provedené změně původního územního rozhodnutí. Zjevně je jí také jasné, že žadatele bylo vyhověno. Změny, které provedl ve výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný, jsou spíše „kosmetického“ rázu, a jak žalovaný správně uvedl, na jeho obsahu nic podstatného nemění (především nijak nemodifikují provedenou změnu původního územního rozhodnutí).

32. Zbývající žalobkynina tvrzení stran aktivní procesní legitimace se veskrze týkají jejích procesních, a nikoliv hmotných práv (tvrzené nevypořádání námitek v řízení před správními orgány a zásah do práva hájit veřejný zájem v územním řízení). Sama o sobě proto nemohou založit její žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Pro úplnost lze dodat, že důvod, proč správní orgány nepřipustily její námitky, je shodný s důvodem, proč žalobkyni nesvědčí aktivní procesní legitimace. Změna původního územního rozhodnutí tak, jak ji žadatelka požadovala a správní orgány provedly (tj. snížení počtu rodinných domů o jeden), se totiž nijak nemůže dotknout zájmů žalobkyně ani jejích občanů. Veškeré námitky proti případné novostavbě na žadatelčině pozemku (včetně tvrzení o rozporu s územním plánem) bude žalobkyně moci uplatnit v řízení, v němž se tato stavba bude umisťovat.
33. Soud tak uzavírá, že již z tvrzení žalobkyně obsažených v žalobě (i dalších vyjádřeních) a obsahu napadeného rozhodnutí je zcela zjevné, že jím žalobkynina právní sféra (především právo na samosprávu) nemohla být žádným způsobem negativně zasažena. Žalobkyně proto postrádá aktivní procesní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
34. Lze doplnit, že žalobkyně nemůže být aktivně procesně legitimována ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyně byla účastnicí územního řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve spojení s § 94 odst. 4 stavebního zákona. Jak bylo zdůvodněno výše, hájila své vlastní právo na samosprávu. Žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s., jež je dle usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 25/2002 – 42 určena „zájemníkům“, kteří ve správním řízení nemohli být dotčeni na vlastní právní sféře, jí proto také nepřísluší (viz shodně body 33 a 34 rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2024, č. j. 5 As 225/2023 – 37). Judikatura, která dovozovala opak, byla překonána, neboť tvrzení o dotčení zájmů obce a zájmů občanů obce lze podřadit pod právo obce na samosprávu a § 65 odst. 1 s. ř. s.
35. Pro úplnost lze dodat, že i kdyby žalobkyně byla aktivně procesně legitimována dle § 65 odst. 2 s. ř. s., soud by se musel zabývat i tím, zda v jejím případě nebyl dán zřejmý nedostatek aktivní *věcné* legitimace, jenž by stejně jako nedostatek aktivní žalobní legitimace vedl k odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V tomto ohledu by bylo podstatné,

zda žalobkyně mohla být napadeným rozhodnutím dotčena na svých zájmech (viz bod 17 rozsudku NSS č. j. 1 As 85/2012 – 41). Jak již bylo výše opakovaně uvedeno, odpověď na tuto otázku je jednoznačně záporná. Napadené rozhodnutí se zájmů žalobkyně (ani jejích občanů) vůbec netýká, neboť v jeho důsledku nedojde k umístění žádné nové stavby. Žalobkyni by tedy zjevně nesvědčila aktivní legitimace, což by taktéž mělo za následek odmítnutí žaloby.

Závěr a náklady řízení

36. Ze shora uvedených důvodů soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nedostatek aktivní procesní legitimace.
37. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud druhým výrokem v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
38. Třetím výrokem soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a ani nenavrhla přiznání náhrady z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).
39. Čtvrtým výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč žalobkyni ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), neboť žalobu odmítl před prvním jednáním.

Poučení:

Proti tomuto usnesení 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 25. března 2025

Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu