

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. J. A., b) Ing. M. A., c) Z. M.,** proti odpůrci: **městys Polešovice,** se sídlem Polešovice 242, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 2 územního plánu obce Polešovice vydané dne 16. 10. 2009 - v části týkající se lokality A,

takto:

I. Návrh navrhovatelů ad a) - c) **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 15. 12. 2009 doručen návrh navrhovatelů ad a) - c) (dále společně jen „navrhovatelé“) na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu obce Polešovice vydané dne 16. 10. 2009 městysem Polešovice (dále jen „odpůrce“). Navrhovatelé žádají zrušení opatření obecné povahy pouze v části týkající se lokality A.

[2] Navrhovatelé vytýkají Městskému úřadu Uherské Hradiště (dále jen „pořizovatel“), že jakožto pořizovatel změny územního plánu měl přezkoumat dle § 53 odst. 4 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), soulad návrhu změny územního plánu s požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů. Pořizovatel pak předložil odpůrci dle § 54 odst. 1 stavebního zákona návrh na vydání

změny č. 2 územního plánu. Učinil tak přesto, že byl dle § 53 odst. 6 stavebního zákona povinen předložit odpůrci návrh na zamítnutí návrhu změny č. 2 územního plánu, pokud by shledal nesoulad mezi návrhem změny územního plánu a požadavky stavebního zákona. Pořizovatel však žádný takový rozpor nezjistil, ačkoliv byl navrhovateli řádně a včas namítán, a vydal tak nezákonný podklad (pokyn) odpůrci. Tím došlo ke zkrácení, zásahu a přímému poškození práv navrhovatelů.

[3] Dále byl pořizovatel povinen dle § 53 odst. 1 stavebního zákona zpracovat vyhodnocení výsledků projednání a návrh na rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu změny územního plánu. Vyhodnocení však žádný návrh na rozhodnutí o námitkách řádně uplatněných stěžovateli dopisem ze dne 30. 9. 2009 neobsahuje. Z vlastního obsahu a odůvodnění opatření obecné povahy je zřejmé, že došlo k zamítnutí těchto námitek, a to patrně bez jakéhokoliv návrhu pořizovatele. Pořizovatelem zpracovaný pokyn vyhodnocení neobsahující návrh na rozhodnutí o námitkách lze proto považovat za vadný a vydaný v rozporu se zákonem. V jeho přímém důsledku pak došlo ke zkrácení a poškození práv navrhovatelů, když na jeho základě byla schválena a vydána změna č. 2 územního plánu.

[4] Rovněž odpůrce byl dle § 54 odst. 2 stavebního zákona povinen nejprve ověřit, zda návrh není v nesouladu s výsledky řešení rozporů. Jestliže by nesouhlasil s výsledky jeho projednání, měl dle § 54 odst. 3 vrátit návrh pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo návrh zamítnout. Nic z toho však odpůrce neučinil a vydáním opatření obecné povahy opět došlo ke zkrácení, zásahu a přímému poškození práv navrhovatelů. Změna č. 2 územního plánu je v rozporu s § 169 odst. 1 stavebního zákona, neboť nerespektuje obecné požadavky na výstavbu. Tím byla zkrácena a porušena práva navrhovatelů.

[5] Navrhovatelé dále uvádějí, že proti změně č. 2 územního plánu brojili již od samého počátku, o čemž svědčí např. podání písemných námitek proti návrhu zadání změny územního plánu a návrhů na zadání jiného řešení dopravní obslužnosti navrhované obytné lokality RD. Již v této fázi navrhovatelé nesouhlasili s řešením jediného příjezdu novou obslužnou místní komunikací vedoucí mezi jejich domy a pozemky a poukazovali na nedostatečné šířkové poměry. I přes tyto námitky pokračoval pořizovatel v pořizování předmětné změny územního plánu, a to ačkoliv sám ve spolupráci s odpůrcem provedl přesné geometrické zaměření šířkových poměrů v daném území, kterým byla potvrzena oprávněnost námitek navrhovatelů. Předmětný geometrický plán byl zpracován dne 8. 4. 2009 Ing. J. H. Z něho plyne, že šířka pozemku situovaného mezi pozemky a rodinnými domy stěžovatelů, na němž má být postavena místní komunikace, se pohybuje od 7,35 m do 8,70 m. Rodinný dům navrhovatele c) má okna obytných místností směrovaná do tohoto prostoru stávající polní cesty. Dle § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, musí být vzdálenost průčelí budov, v nichž jsou okna obytných místností, nejméně 3 m od okraje vozovky silnice nebo místní komunikace. Tento požadavek proto nemůže být naplněn, šířka obousměrné místní komunikace nemůže být menší než 6 m. Navrhovatelé dále citují znění § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Při dodržení závazných limitů obsažených v tomto ustanovení nelze umístit stavbu pozemní komunikace na daný pozemek, aniž by bylo zasaženo do vlastnického práva navrhovatelů k jejich pozemkům a stavbám.

[6] Potvrdilo se, že návrh změny č. 2 územního plánu se přímo dotýká vlastnických práv navrhovatelů a nové řešení územního plánu je navrženo v rozporu se závaznými předpisy stavebního zákona. Navrhovatelé odkazují na své písemné námitky ze dne 30. 9. 2009 proti návrhu změny č. 2 územního plánu, v nichž jsou vypsány konkrétní důvody, proč považují předložené řešení za nepatřičně zasahující do jejich vlastnických práv a v čem spatřují rozpor návrhu se závaznými předpisy stavebního zákona. Pokud by měla místní komunikace respektovat závazné stavební předpisy (§ 25 odst. 7 a § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), nelze ji realizovat bez současného zásahu do pozemků a rodinných domů navrhovatelů, a to z důvodu nedostatečných šířkových poměrů v dané lokalitě. Tyto skutečnosti však návrh nereflektuje ani nebilancuje, nepočítá se žádným takovým zásahem ani nárokem. Dle § 53 odst. 4 písm. c) stavebního zákona musí být návrh územního plánu v souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů a dle § 169 odst. 1 stavebního zákona je při veškeré územně plánovací činnosti povinností respektovat obecné požadavky na výstavbu. Návrh změny územního plánu tak neměl být vůbec předložen ke schválení a vydání a měl být vrácen k přepracování. Pokud však byl takto vydán, došlo k nepatřičnému a nezákonnému zásahu do práv navrhovatelů.

[7] Navrhovatelé dále polemizují s odůvodněním rozhodnutí o námitkách obsaženým v opatření obecné povahy. Není pravdou, že požadavky závazného stavebního předpisu nelze uplatňovat. Je tomu právě naopak, neboť se zde jedná o řešení veřejného prostranství s budoucí pozemní komunikací. Odkaz na připravovanou projektovou dokumentaci této komunikace je irelevantní, neboť na nesouladu komunikace se závaznými prováděcími stavebními předpisy nemůže žádná projektová dokumentace ani navazující územní a stavební řízení nic změnit.

[8] Pořizovatel a odpůrce se pravdivě nezabývali dalšími částmi námitek navrhovatelů. To je případ namítaného rozporu návrhu změny územního plánu s § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (požadavek vzdálenosti 3 m mezi okrajem vozovky a okny obytné místnosti). Je zcela zřejmé, že tento požadavek nelze dodržet. Navrhovatelé nesouhlasí s odůvodněním, že se jedná o rekonstrukci stávající místní komunikace. Tvrdí, že se v daném místě nenachází žádná místní komunikace, jedná se pouze o stávající zaužívanou nezpevněnou účelovou komunikaci polní cesty k zemědělským pozemkům. Není uvedena v žádném paspartu místních komunikací, neslouží zde takto a nemá potřebné stavební parametry. Na vybudování nově navrhované obslužné místní komunikace tvořící jediný příjezd k nově navrhované lokalitě individuálního bydlení se tyto předpisy v plné míře vztahují.

[9] Navrhovatelé se domnívají, že pro posouzení námitky narušení statiky rodinných domů ve vlastnictví navrhovatelů je zcela irelevantní, že jejich statika je narušena již v současné době. K požadavku navrhovatelů na zvolení jiného možného řešení příjezdu do navrhované nové lokality rodinných domů (B26) se v opatření obecné povahy uvádí, že se odpůrce pokusil řešit příjezd i jinými způsoby, které se však ukázaly být neprůchodné. Navrhovatelé k tomu uvádí, že především se prokazatelně ukazuje, že neprůchodné je také předložené řešení na úkor práv navrhovatelů. Pokud tedy neexistuje žádné „průchodné řešení“, nelze novou lokalitu individuálního bydlení realizovat a je třeba ji z řešení územního plánu vypustit. Vlastnická práva navrhovatelů mají stejnou váhu jako vlastnická

práva nespecifikovaného počtu jiných vlastníků pozemků, přes které by bylo možno řešit nový příjezd místní komunikací do navrhované lokality individuálního bydlení.

[10] Navrhovatelé shrnují, že pořizovatel při své činnosti porušil povinnosti dle § 53 odst. 4 až 6 stavebního zákona, neboť vydal nezákonný pokyn jakožto odůvodnění předmětného návrhu změny č. 2 územního plánu, ve kterém nezjistil navrhovateli namítané vážné rozpory se závaznými stavebními předpisy. Dále také zřejmě navrhl zamítnutí všech oprávněných námitek navrhovatelů, či se jimi nezákonně vůbec nezabýval. Tím přímo poškodil práva navrhovatelů. Takové pokyny pořizovatele nemají oporu v zákoně a je třeba je jako nezákonné a poškozující práva navrhovatelů zrušit, neboť na jejich základě vydaná změna územního plánu je v části týkající se lokality A v rozporu se zákonem. Odpůrce vydal opatření obecné povahy v rozporu s § 54 odst. 2 stavebního zákona, neboť neověřil, zda není v nesouladu s výsledky projednání a řešení rozporů. Nové řešení územního plánu v lokalitě A nelze ponechat v platnosti pro rozpor se závaznými předpisy stavebního zákona a pro poškození práv navrhovatelů. Ostatní části opatření obecné povahy lze ponechat v platnosti, jejich zrušení navrhovatelé nepožadují.

[11] Na závěr navrhovatelé žádají, aby NSS zrušil opatření obecné povahy o vydání změny č. 2 územního plánu obce Polešovice vydané dne 16. 10. 2009 v jeho části a řešené lokalitě A. Dále navrhují, aby NSS zrušil nezákonný zásah a pokyn Odůvodnění návrhu změny č. 2 územního plánu obce Polešovice zpracované pořizovatelem dle § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a jeho nezákonné Vyhodnocení výsledků projednání a návrh na rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu předmětné změny č. 2 územního plánu obce Polešovice zpracované ve spolupráci s určeným zastupitelem obce Polešovice dle § 53 odst. 1 stavebního zákona.

II.

Vyjádření odpůrce

[12] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 21. 12. 2009 sdělil, že s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy nesouhlasí, neboť proces jeho pořízení proběhl plně v souladu s právními předpisy. Výstavbu (spíše kompletní rekonstrukci) této již zaužívané účelové komunikace mezi rodinnými domy č. p. 485 a 486 neřeší toto opatření obecné povahy, ale vychází z již dříve schváleného územního plánu obce ze dne 19. 11. 2001, kde je tato komunikace vyznačena jako „účelová komunikace (zpevněná) – nezpevněná“. O opravu této místní komunikace požádali navrhovatelé a) a c) již 11. 9. 2004.

[13] Šířka této komunikace dle geometrického plánu je dostačující a nedojde k zásahu do vlastnických poměrů sousedních nemovitostí. Všechno jsou to pozemky v majetku odpůrce. V žádném případě se nejedná o průčelí budovy, jak uvádí navrhovatelé ve své námitce, ale o štítovou stěnu (u obou RD) a navíc vzdálenost od oken obytných místností je větší než 3 m. Rovněž se nejedná o pozemky veřejného prostranství, ale o stávající účelovou nezpevněnou komunikaci dle územního plánu ze dne 19. 11. 2001. Co se týče RD č. p. 485, tomu probíhá komunikace jen kolem štítové stěny staré hospodářské budovy, nyní sloužící jako garáž. Obytné místnosti jsou ve dvoře, vzdáleny min. 9 m od obrubníku stávající komunikace.

[14] Zastupitelstvo odpůrce se na svém 16. veřejném zasedání dne 3. 4. 2009 zabývalo žádostí navrhovatelů o vybudování ještě jedné příjezdové komunikace ze silnice II./427. Toto řešení se však ukázalo nereálné, většina majitelů nesouhlasila s prodejem pozemků.

[15] Odpůrce nechal zpracovat statické posudky u autorizovaného inženýra pro pozemní stavby a statiku a dynamiku Ing. J. Z. V závěru posudku je uvedeno, že statika objektů je narušena, ale rezerva v únosnosti a mechanické stabilitě nosných konstrukcí je dostatečná. Detailní stavebně-technické řešení bude řešeno až v prováděcí dokumentaci stavby, ne v územním plánu, jak se navrhovatelé mylně domnívají. Podle potřeby bude možné navrhnout na této komunikaci dopravně-technické omezení nosnosti dopravním značením, např. DZ – B13 (zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez). Po dobu výstavby je možné zabezpečit vjezd těžké mechanizace po boční polní cestě, kterou má v nájmu společnost ZEAS a. s.

[16] Odpůrce shrnuje, že se v žádném případě nedopustil nezákonného jednání a nepoškozuje práva navrhovatelů. Veškeré úkony byly řádně projednány na veřejném zasedání zastupitelstva odpůrce a vše bylo zveřejněno po potřebnou zákonem danou lhůtu na veřejné úřední desce.

III.

Vyjádření pořizovatele

[17] Pořizovatel ve svém vyjádření ze dne 21. 12. 2009 uvedl, že s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy nesouhlasí, neboť proces jeho pořízení proběhl plně v souladu s právními předpisy. S námitkami navrhovatelů se pořizovatel řádně vypořádal v rámci projednávání, o jejich zamítnutí rozhodlo zastupitelstvo odpůrce usnesením č. ÚMP /634/2009. Územní plán se nezabývá problematikou typu umísťovaní jednotlivých konkrétních staveb či vymezování stavebních pozemků. K tomu slouží podrobnější územněplánovací dokumentace – regulační plán, případě územní a stavební řízení. Územní plán neobsahuje a ani nepředjímá detailní stavebně technické řešení ani majetkoprávní vztahy konkrétních staveb či pozemků. Stavebně-technické řešení předmětné komunikace bude navrženo v dokumentaci pro územní a stavební řízení a v rámci těchto řízení se mohou navrhovatelé coby účastníci řízení domáhat ochrany svých práv.

IV.

Přednesy účastníků při jednání

[18] Při jednání, konaném dne 20. 1. 2010, setrvali navrhovatelé na svém návrhu. Rovněž odpůrce zopakoval své dřívější stanovisko, současně doplnil některé důkazy, které prokazují existenci sporné komunikace nejméně k roku 1930 (list z pozemkové knihy připojený na č. l. 58 soudního spisu). Navrhovatelé i odpůrce se vyjádřili rovněž ke genezi

a širším souvislostem sporu o zpevnění účelové komunikace, které však nejsou pro posouzení této věci podstatné. Proveden byl rovněž výslech svědka, Ing. P. Š., vedoucího oddělení územního plánování pořizovatele.

V.

Vyloučení věci k samostatnému projednání

[19] Podání navrhovatelů v sobě zahrnuje dva samostatné návrhy. První návrh směřuje proti odpůrci a bylo jím zahájeno řízení o zrušení části opatření obecné povahy. Druhý návrh směřuje proti pořizovateli a navrhovatelé se jím domáhají ochrany před nezákonným zásahem a pokynem. Právě tento druhý návrh byl usnesením NSS ze dne 7. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009 - 39, vyloučen k samostatnému projednání a zapsán pod sp. zn. Na 13/2010. Předmětem tohoto řízení vedeného pod sp. zn. 1 Ao 3/2009 je tak nadále pouze návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu obce Polešovice, na straně odpůrce vystupuje pouze městys Polešovice (viz bod [28] níže).

VI.

Podmínky řízení

[20] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy **(VI.A.)**, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů **(VI.B.)** a formulace závěrečného návrhu **(VI.C.)** (shodně např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34 ve věci opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu obce Rozstání, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). V neposlední řadě soud připojil i poznámku týkající se pasivně procesně legitimovaného subjektu **(VI.D.)**.

VI.A.

Existence opatření obecné povahy

[21] Změna územního plánu se vydává dle § 55 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), formou opatření obecné povahy. Rovněž i územní plán obce Polešovice, který byl vydán dne 19. 11. 2001 formou obecně závazné vyhlášky a který je nyní posuzovaným opatřením obecné povahy (změnou č. 2 územního plán) měněn, je třeba v souladu se závěry Ústavního soudu považovat za opatření obecné povahy (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 a nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009, přístupné na http://nalus.usoud.cz).

[22] O vydání změny č. 2 územního plánu obce Polešovice rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na 19. veřejném zasedání konaném dne 14. 10. 2009, usnesením č. 9. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce i pořizovatele dne 16. 10. 2009 a sejmuta dne 31. 10. 2009. S ohledem na názor ohledně počítání lhůty při publikaci opatření

obecné povahy na úřední desce, vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, lze dospět k závěru, že veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 31. 10. 2009. V této souvislosti je nutno poznamenat, že dle § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Ačkoliv tedy zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o vydání opatření obecné povahy dne 14. 10. 2010, opatření obecné povahy bylo vydáno teprve dne 16. 10. 2010, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desku odpůrce i pořizovatele. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.

VI.B.

Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[23] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (...) *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.* (...) *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 územní 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.*“ (body 31, 34 a 37 usnesení).

[24] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]*ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“ (bod 33 usnesení). NSS konstantně judikuje, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným 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 legitimace najevo, bude s ohledem na tuto*

skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem" (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59). V posledně cit. rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 - 93 ve věci opatření obecné povahy – úpravy číslo U 0646/2008 směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 4 Ao 3/2009 - 97 ve věci opatření obecné povahy o změně č. 674 územního plánu města Plzně – Plzeň - Švabiny.

[25] V daném případě je zřejmé, že navrhovatelé a) a b) jsou podílovými spoluvlastníky budovy č. p. 485 na stavební parcele č. 719 v katastrálním území Polešovice, obci Polešovice (viz výpis z katastru nemovitostí na č. l. 48 soudního spisu). Navrhovatel c) je výlučným vlastníkem budovy č. p. 486 na stavební parcele č. 720 v katastrálním území Polešovice, obci Polešovice (viz výpis z katastru nemovitostí na č. l. 50 soudního spisu). Na stavební parcelu č. 719 navazuje pozemková parcela č. 1771/110, evidovaná jako orná půda, která je rovněž v podílovém spoluvlastnictví navrhovatelů a) a b). Na stavební parcelu č. 720 navazuje pozemková parcela č. 1771/97, evidovaná jako zahrada, která je ve vlastnictví navrhovatele c). Tyto nemovitosti nebyly zahrnuty do území řešeného změnou č. 2 územního plánu obce Polešovice. Nicméně stavební parcely č. 719 a 720, stejně jako pozemkové parcely č. 1771/110 a 1771/97 sousedí s parcelou č. 1771/98 (původ pozemkový katastr), která je ve vlastnictví odpůrce (viz výpis z katastru nemovitostí č. l. 53 soudního spisu) a je řešena změnou č. 2 územního plánu (v zadání změny územního plánu je součástí lokality A). Nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelů tedy bezprostředně sousedí s územím zahrnutým do změny č. 2 územního plánu. Navrhovatelé ve svém návrhu uvádí, že jsou dotčeni na svých vlastnických právech k výše označeným nemovitostem v důsledku toho, že změna č. 2 územního plánu umožňuje postavit na parcele č. 1771/98 zpevněnou místní komunikaci, kterou bude dopravně obsluhována plocha určená pro výstavbu rodinných domů. Obávají se negativního vlivu dopravního provozu na této místní komunikaci na statiku jejich budov a nepohodlí způsobené tím, že nebudou dodrženy obecné požadavky na využívání území dle vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[26] Lze tedy uzavřít, že navrhovatelům náleží vlastnická práva k nemovitostem, která bezprostředně sousedí s územím řešeným napadeným opatřením obecné povahy. Navrhovatelé tvrdí, že v důsledku vydání tohoto opatření obecné povahy byli zkráceni na svých vlastnických právech. NSS je toho názoru, že navrhovatelé dostatečně tvrdí zkrácení svých práv v důsledku vydání opatření obecné povahy. Současně se nedomnívá, že by byly splněny podmínky pro odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobami zjevně neoprávněnými (viz bod [24] shora). NSS má tedy zato, že podmínka aktivní žalobní legitimace je v případě navrhovatelů splněna.

VI.C.

Formulace závěrečného návrhu

[27] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé se ve svém podání na s. 8 domáhají zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu obce Polešovice -, která se týká lokality A.

VI.D.

Pasivní procesní legitimace

[28] Navrhovatelé ve svém návrhu označují za odpůrce Zastupitelstvo městyse Polešovice. Přitom vycházejí patrně ze skutečnosti, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo právě zastupitelstvo [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Rozšířený senát NSS však svým usnesením čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (cit. v bodě [23] shora) sjednotil dosavadní rozdílnou praxi. Dospěl k závěru, že pasivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení územního plánu náleží obci, nikoliv orgánu obce (zastupitelstvu). V podrobnostech lze odkázat na argumentaci rozšířeného senátu pod body 43 - 46 cit. usnesení. Vyslovený právní názor plně dopadá i na nyní projednávanou věc.

[29] Rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56, k pasivní procesní legitimaci uvedl, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*). Tyto závěry je třeba aplikovat i na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, neboť i v tomto případě zákon kogentně stanoví (konkrétně § 101a odst. 4 s. ř. s.), komu náleží pasivní procesní legitimace v daném řízení (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136 ve věci opatření obecné povahy č. 2/2008 – vymezení zastavěného území obce Slapy).

[30] NSS proto jednal v tomto řízení na straně odpůrce s městysem Polešovice, nikoliv Zastupitelstvem městyse Polešovice.

VII.

Posouzení důvodnosti návrhu

[31] NSS si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal územní plán obce Polešovice ze dne 19. 11. 2001 a změnu č. 2 územního plánu obce Polešovice vydanou dne 16. 10. 2009, a to včetně související spisové dokumentace.

[32] Z územního plánu obce Polešovice ze dne 19. 11. 2001 vyplynuly následující pro věc rozhodné skutečnosti. Stavební parcely ve vlastnictví navrhovatelů (viz bod [25] shora) jsou vyznačeny jako stávající (dle stavu v roce 2000) plochy individuálního bydlení venkovského typu – smíšené (plochy označené jako Bs). Pozemkové parcely ve vlastnictví navrhovatelů jsou vyznačeny dle stávajícího stavu částečně jako plochy individuálního bydlení venkovského typu – smíšené (plochy Bs), částečně jako plochy ZPF – malovýrobně obhospodařované (plochy NPd). Parcela č. 1771/98, na níž má být dle

tvrzení navrhovatelů postavena zpevněná místní komunikace, je vyznačena dle stavu v roce 2000 částečně jako plocha veřejné zeleně (označení Zv – světle zelená barva), částečně jako místní komunikace (černá čára), na níž navazuje účelová komunikace nezpevněná (čerchovaná hnědá čára), která pokračuje dále za humna. Pár metrů za přechodem místní komunikace v účelovou komunikaci nezpevněnou začíná elektrické vedení vysokého napětí, které rovněž pokračuje dále za humna. Kolem elektrického vedení je vyznačeno jeho ochranné pásmo.

[33] Dle grafické části územního plánu ve spojení s textovou částí je jediným regulativem zasahujícím na nepatrnou část parcely č. 1771/98 regulativ Zv – veřejná zeleň. Plochy Zv mohou být užívány stávajícím způsobem pro krátkodobý aktivní nebo pasivní rekreační pobyt se zachováním pěších a cyklistických komunikací (parky, veřejná prostranství, návesní prostory apod.). Přípustným využitím je i zřizování ploch veřejné zeleně na ostatních a neužívaných plochách v zastavěném území, pokud tyto plochy nejsou navrženy pro jinou funkci, dále zkvalitňování stávající zeleně a nové výsadby a dosadby stromové a keřové zeleně a umísťování prvků drobného mobiliáře (lavičky, osvětlení apod.). Podmíněně přípustné je umísťování nových pěších a cyklistických komunikací. Na zbylých částech parcely nejsou žádné regulativy. Zakreslení místní komunikace a účelové komunikace nezpevněné zachycuje skutečný stav v území, tyto části parcely č. 1771/98 nenáleží do žádné z regulovaných ploch. Aktuální stav parcely č. 1771/98 byl při jednání ověřen z fotodokumentace předložené odpůrcem. Navrhovatelé se s odpůrcem shodli, že tato parcela slouží jako účelová komunikace již po několik desítek let, odhadem před 10 lety byla částečně zpevněna, aby tento úsek mohl být využíván jako příjezd k budovám ve vlastnictví navrhovatelů.

[34] Územní plán obce z roku 2001, který byl zpracován pro období do roku 2015, nepočítá se změnou využití u žádného z výše uvedených pozemků.

[35] Změna č. 2 územního plánu obce Polešovice se týká čtyř lokalit, označených jako A, B, C a D. Důvodem změny územního plánu v lokalitě A je vymezení nové plochy B 26, určené pro individuální bydlení – čisté (regulativ Bc). Plocha B 26 má být napojena na silnici III/4276 právě přes parcelu č. 1771/98, která je rovněž v převážné části dotčena změnou č. 2 územního plánu. Část této parcely, které byl územním plánem z roku 2001 přiřazen regulativ Zv (veřejná zeleň), není změnou č. 2 územního plánu řešena a i nadále se na ní vztahuje regulativ Zv. Zbylá část parcely je součástí plochy Do2, způsob jejího využití byl stanoven jako ostatní dopravní plochy a místní komunikace (zkratka Do). Současně má dojít k přeložce elektrického vedení tak, že bude napřímeno. Napřímené elektrické vedení povede po pozemkové parcele č. 1771/110. Do této parcely proto též výrazněji oproti stavu dle územního plánu z roku 2001 zasáhne ochranné pásmo elektrického vedení. Část pozemkové parcely č. 1771/97, dotčená ochranným pásmem elektrického vedení se podstatně zmenší. Navrhovatelé však netvrdí, že jsou dotčeni na svých právech v důsledku přeložky elektrického vedení, proto se NSS výše popsanými zjištěními týkajícími se elektrického vedení a jeho ochranného pásma dále nezabýval.

[36] Textová část změny č. 2 územního plánu, která je nedílnou součástí opatření obecné povahy, vymezuje účel využití plochy označené jako Do následovně. Hlavním využitím je místní komunikace, pěší komunikace a chodníky, cyklistické komunikace a stezky.

Přípustným využitím jsou přilehlé pásy veřejné, izolační a doprovodné zeleně, související technická vybavenost sloužící k obsluze a ochraně území. Naopak mezi nepřípustné využití jsou zařazeny všechny ostatní zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím, a všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru. V odůvodnění změny územního plánu se uvádí, že je třeba hledat další plochy pro novou bytovou výstavbu, tak aby mohla být v předstihu zajištěna realizace dopravní a technické infrastruktury, která bude probíhat cca 4 až 5 let po schválení změny.

[37] Z porovnání způsobu využití parcely č. 1771/98 v územním plánu z roku 2001 a ve změně č. 2 územního plánu plyne, že jedinou odlišností je připuštění změny stávající nezpevněné účelové komunikace (tj. pouze jedné části této parcely, viz bod [32] shora) na ostatní dopravní plochu a místní komunikaci. Toto ostatně zdůrazňovali též navrhovatelé v průběhu jednání před soudem. Změna č. 2 územního plánu tedy umožňuje zbudovat na této části parcely č. 1771/98 zpevněnou komunikaci, aniž by ovšem stanovila její parametry, tj. šířku, výšku, počet jízdních pruhů, použitý materiál, technologii, dopravní značení (včetně omezení provozu na komunikaci) atd. Tyto parametry budou stanoveny až v projektové dokumentaci, která je součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona], popř. v dokumentaci pro jiná navazující či související řízení. Uvedený závěr soudu se shoduje s výpovědí svědka Ing. P. Š., vedoucího oddělení územního plánování Městského úřadu Uherské Hradiště. Svědek uvedl, že parcela č. 1771/98 byla určena k dopravnímu využití již v územním plánu z roku 2001, na čemž napadené opatření obecné povahy nic nezměnilo. Rozdíl v kategorii komunikace (účelová komunikace dle územního plánu z roku 2001 a místní komunikace dle změny č. 2 územního plánu) není z hlediska způsobu využití dané plochy relevantní. Svědek zdůraznil, že územní plán je koncepční dokument, který neumísťuje stavby do území, neurčuje jejich parametry, nepovoluje je, nýbrž pouze vytváří předpoklady pro jejich budoucí umístění.

[38] Tento názor soudu je podepřen rovněž argumenty samotných navrhovatelů. Jejich návrh spočívá na tvrzení, že změna územního plánu je v rozporu s §§ 22 a 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Tato ustanovení jsou zařazena v části třetí vyhlášky.Vyhláška č. 501/2006 Sb. v § 1 odst. 2 stanoví, že na vymezování ploch v územních plánech se použijí ustanovení části druhé této vyhlášky. Ustanovení části třetí a čtvrté vyhlášky se týkají vymezování pozemků a umísťování staveb na nich. Podrobné podmínky pro využití pozemků a pro umístění a prostorové uspořádání staveb nestanoví územní plán, nýbrž jiný druh územněplánovací dokumentace, a sice regulační plán (§ 61 odst. 1 stavebního zákona). Pokud nebyl vydán regulační plán, posuzují se podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb až v územním řízení. Ustanovení § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. tak nelze aplikovat na proces pořizování a vydání územního plánu. Nadto plocha Do2 není ve změně č. 2 územního plánu vedena jako veřejné prostranství, nýbrž pouze jako ostatní dopravní plocha a místní komunikace. Je sice pravdou, že v návrhu zadání změny č. 2 územního plánu byla tato plocha označena jako veřejné prostranství (Pv1). Avšak na doporučení Krajského úřadu Zlínského kraje vyjádřeného ve stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 2. 4. 2009, čj. KUZL 16595/2009 ÚP-Zd, byla tato plocha opětovně prověřena a na žádost odpůrce (přípis ze dne 18. 5. 2009, ÚMP č. j. 335/2009/STAR) došlo v návrhu ke změně ve způsobu

jejího využití na ostatní dopravní plochu a místní komunikaci (Do). Rovněž tak § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nelze aplikovat na proces pořizování a vydání územního plánu. Zcela jednoznačně jde o požadavek na umísťování staveb, jak ostatně plyne již z nadpisu části třetí, hlavy druhé vyhlášky. Navrhovateli vznášené námitky proti změně č. 2 územního plánu mají své místo při pořizování regulačního plánu nebo v územním řízení, nikoliv však při pořizování a vydávání územního plánu, resp. změny územního plánu.

[39] Dále nelze pominout, že dle změny č. 2 územního plánu může být předmětný pozemek využíván rovněž jako pěší komunikace, cyklistická komunikace a stezka. Z přijaté změny tedy ještě nevyhnutelně nevyplývá pro navrhovatele žádný z negativních důsledků uvedených v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Jinak řečeno, v daný okamžik nelze nijak dovodit příčinnou souvislost mezi provedenou změnou územního plánu a možnými důsledky stavby zpevněné komunikace na nemovitosti navrhovatelů tak, jak je navrhovatelé popsali ve svém návrhu. Dopravní využití parcely č. 1771/98 zůstává zachováno. Ostatně lze si jen stěží představit, že by existující, nadto zaužívaná účelová komunikace, která byla takto zanesena v dosavadním územním plánu, mohla být změnou územního plánu určena k jinému využití. Jakákoliv změna je vyloučena již jen s ohledem na prostorové uspořádání parcely, které je zcela nevhodné k jinému využití, a na potřebu přístupu k pozemkům za hranicí dosud zastavěného území obce. NSS uzavírá, že navrhovatelé nejsou aktivně věcně legitimováni k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou územního plánu nedošlo k dotčení jejich vlastnických práv (shodně rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007 - 83, ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 - 93 ve věci opatření obecné povahy – úpravy číslo U 0646/2008 směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, přiměřeně též rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 1/2008 - 39 ve věci opatření obecné povahy – vymezení zastavěného území obce Havlovice, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 4 Ao 3/2007 - 22 ve věci opatření obecné povahy – změny č. I územního plánu sídelního útvaru Odolena Voda).

[40] Námitky, které byly obsaženy v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, mohou navrhovatelé uplatnit v územním řízení, jestliže budou jeho účastníky (§ 85 stavebního zákona), popř. v jiných navazujících či souvisejících řízeních. Proti územnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí se lze domáhat ochrany u soudu žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.

[41] Za této situace se NSS již nezabýval námitkami uvedenými navrhovateli v předmětném návrhu, které směřovaly proti proceduře přijetí opatření obecné povahy a jeho odůvodnění, a návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodný zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 20. ledna 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu