U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatele: **Ing. V. Š.,** zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Město České Budějovice,** se sídlem České Budějovice, Nám. Přemysla Otakara II. č. 1, 2, zast., Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem se sídlem Dukelská 21, České Budějovice, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 35 územního plánu města České Budějovice v lokalitě 2.8.3. U Špačků v katastrálním území České Budějovice 6, schváleného usnesením Zastupitelstva města České Budějovice ze dne 10. 9. 2009, č. 183/2009,

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

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

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 19. 11. 2009 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – změny č. 35 územního plánu města České Budějovice v lokalitě 2.8.3. U Špačků v katastrálním území České Budějovice 6, schváleného usnesením Zastupitelstva města České Budějovice ze dne 10. 9. 2009, č. 183/2009. Předmětem změny územního plánu je změna funkčního využití v původním makrobloku 2.8.3.010. z nezastavitelného území zemědělského půdního fondu dle čl. 85 obecně závazné vyhlášky č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice, a v části původního makrobloku 2.8.3.009. z nezastavitelného území krajinné zeleně rekreační dle čl. 83 obecně závazné vyhlášky č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice, na jeden nový makroblok 2.8.3.021.z-35 s nově stanoveným funkčním využitím zastavitelné území s převažujícím charakterem obytným individuálním v předměstí dle čl. 17 obecně závazné vyhlášky č. 4/2000 o závazných částech územního plánu města České Budějovice.

Zastupitelstvo podle navrhovatele porušilo při schvalování změny územního plánu § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť tuto vydalo přes rozpor

- s obecně závaznou vyhláškou č. 13/2005, kterou se vyhlašuje závazná část změny č. 10 územního plánu města České Budějovice, kterou se do územního plánu včleňují úpravy vodohospodářských poměrů s přihlédnutím k důsledkům povodní ze srpna 2002;

- s nesouhlasnými stanovisky a závaznými stanovisky dotčených orgánů státní správy chránících veřejné zájmy podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, zejména zájmy ochrany majetku a osob při povodni;

- se strategickými dokumenty Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky (schváleno usnesením vlády ČR ze dne 19. 4. 2000, č. 382) a Koncepce protipovodňové ochrany Jihočeského kraje z listopadu 2007.

Obecně závaznou vyhláškou č. 13/2005 byly do územního plánu města včleněny úpravy vodohospodářských poměrů s přihlédnutím k důsledkům povodní ze srpna 2002. Zároveň byla změnou č. 10 ÚpnM do územního plánu zapracována nově stanovená záplavová území a v návaznosti vymezeny různé režimy pro jednotlivé typy území. Pro typ 3 – Území pasivní zóny Q100 – jsou stanoveny omezující podmínky využití území takto: *„v území je nepřípustné zřizování obvodově uzavřených urbánních celků a terénních úprav, které působí nebo mohou působit další vzdutí vybřežené vody při povodni...“*.

Vzhledem k tomu, že novou výstavbu v území pasivního rozlivu Q100 lze realizovat pouze prostřednictvím navážky nad úroveň hladiny Q100, jedná se evidentně o terénní úpravy, které jsou v rozporu s vyhláškou č. 13/2005 a změnou č. 10 ÚpnM. Navážka na ploše 40 tis. m² o objemu cca 40 tis. m³ je totiž jednoznačně terénní úpravou, která způsobí vzdutí vody vybřežené při povodni, zhoršení odtokových poměrů v jiných částech stanoveného záplavového území a rozšíření záplavového území do ploch, které nyní jeho součástí nejsou. Uvedené potvrzuje i posudek vlivu plánované výstavby v lokalitě „U Špačků“, zpracovaný na objednávku budoucího investora Jihočeské realitní, s. r. o.

K zadání změny územního plánu byla vydána negativní stanoviska Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 13425/2008/0ZZL/2/Sf, ze dne 7. 5. 2008, a č. j. KUJCK 31890/2008 0ZZL/2, ze dne 3. 12. 2008. Obě tato stanoviska jsou nesouhlasná; ve stanovisku ze dne 3. 12. 2008 je mimo jiné výslovně uvedeno, že navržená změna územního plánu je v rozporu se změnou č. 10 ÚpnM a s obecně závaznou vyhláškou města č. 13/2005 v čl. 87a odst. 1. V závěru stanoviska se uvádí, že navrhovaná změna významně zasahuje do území rozlivu při povodni, aniž jsou dosud realizována komplexní opatření na ochranu před povodněmi.

K zadání změny územně plánovací dokumentace bylo dále vydáno nesouhlasné stanovisko Magistrátu města České Budějovice, odboru ochrany životního prostředí č. j. OOŽP/4133/2008/Kre, ze dne 7. 5. 2008, ve kterém oddělení vodního hospodářství mimo jiné konstatuje, že předmětné území zasahuje z větší části do záplavového území, zvýšení terénu způsobí zhoršení průběhu povodně ve stávající zástavbě a zároveň dojde ke změně hranic stávajícího záplavového území. Na možný rozpor s obecně závaznou

vyhláškou č. 13/2005 upozorňuje tento orgán státní správy ve svém dalším stanovisku k návrhu změny územního plánu č. j. OOŽP/2216/2009/Kre, ze dne 6. 3. 2009.

Podle navrhovatele je napadená změna územního plánu rovněž v rozporu se „*Strategií ochrany před povodněmi pro území České republiky*“ schválené usnesením vlády ČR č. 382, ze dne 19. 4. 2000, jakož i s „*Koncepcí protipovodňové ochrany Jihočeského kraje*“, která by měla sloužit jako podklad při pořizování územně plánovací dokumentace všech stupňů a jejímž cílem je prevence před povodněmi.

Obytný dům č. p. 351/4 na pozemku parc. č. 611 v katastrálním území České Budějovice 6, jehož je navrhovatel vlastníkem ve společném jmění manželů spolu se Z. Š., se nachází v záplavovém území Q100 a byl zasažen povodňovými vlnami dne 8. 8. a 13. 8. 2002. Tehdy byly zatopeny sklepní prostory, při druhé vlně dosahovala hladina vody 50 cm na chodníku a pouze 20 cm pod obytné podlaží. Uvedený stav byl důvodem pro evakuaci členů rodiny po dobu 3 dnů. Zástavba Havlíčkovy kolonie a Vídeňského předměstí je historicky nevhodně situována vzhledem k záplavovému území Malše a neexistují efektivní technická opatření k ochraně před povodní. Tím větší důraz musí být podle navrhovatele kladen na základní preventivní opatření, z nichž je nejdůležitější nerozšiřování další zástavby v území. Napadené opatření obecné povahy legalizuje realizaci nových terénních úprav a staveb v úředně vyhlášeném záplavovém území, které zásadně zmenšují plochy neškodného rozlivu v inundaci nad městem důležité pro snížení hladiny vody při povodni ve stávající zástavbě. Tato činnost může způsobit posunutí navrhovatelovy nemovitosti hlouběji do záplavového území s následkem zvýšení hladiny vody při povodni, a tudíž i řádově vyšších škod na majetku. Zúžení přirozeného průtočného profilu nivy nad městem může mít dále za následek zvýšení rychlosti proudění při povodni ve stávající zástavbě, a tím i zvýšení míry ohrožení majetku a osob. Napadené opatření obecné povahy zároveň vytváří podle navrhovatele závažný precedens pro další stavební aktivity v záplavovém území nad městem.

Navrhovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy zrušil a žalovanému uložil zaplatit mu náhradu nákladů řízení do tří dnů od právní moci rozsudku.

Odpůrce se k návrhu vyjádřil podáním ze dne 17. 2. 2010, které bylo zdejšímu soudu doručeno dne 22. 2. 2010. Napadená změna územního plánu byla podle něj vydaná zákonem stanoveným způsobem a zastupitelstvo města při jejím vydání nepřekročilo meze své působnosti. Pořizovatel změny (Magistrát města České Budějovice) a odpůrce postupovali ve všech procesních etapách v souladu s příslušnými zákony, zejména stavebním zákonem a správním řádem. Pořizovatel postupoval v souladu s ustanoveními obecně závazné vyhlášky č. 13/2005 a na základě provedených šetření vyhodnotil, že navržená změna nezpůsobí, ani nemůže způsobit, další vzdutí vybřežené vody při povodni. Změnou územního plánu jsou investorovi uloženy příslušné podmínky, a napadená změna územního plánu tedy není v rozporu s uvedenou obecně závaznou vyhláškou.

Důvodné nejsou ani další námitky navrhovatele týkající se tvrzeného nesouladu napadeného opatření obecné povahy se stanovisky dotčených orgánů státní správy či koncepčními materiály.

Navrhovatel je vlastníkem nesousedící nemovitosti, která se nachází cca 2,8 km od území dotčeného napadenou změnou územního plánu směrem po proudu řeky Malše v lokalitě Lannova. Právě protipovodňová opatření, jejichž vybudování je uloženo vyhláškou č. 13/2005 a částečně realizováno napadenou změnou územního plánu, jsou prostředky, které podle názoru odpůrce umožní řešit hlavní problémy z hlediska protipovodňové ochrany jak tohoto území, tak i území dotčeného změnou. Odpůrce proto nesouhlasí s názorem navrhovatele, že je napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Napadená změna územního plánu, jejíž součástí je také podmínka předchozího vybudování části protipovodňových bariér, práva navrhovatele nijak nezkrátila, naopak přispívá k pokračující realizaci protipovodňových opatření, jejichž smyslem je ochrana i navrhovatelova majetku. Odpůrce se proto domnívá, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení napadené změny územního plánu zamítl.

Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.

Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může každý nejpozději při veřejném projednání uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.

Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení, zejména tím, zda je navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Po zvážení věci dospěl k závěru, že tomu tak není.

Východiskem bylo Nejvyššímu správnímu soudu zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, které se otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podrobně zabývalo. Rozšířený senát zde vycházel ze znění § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Podle rozšířeného senátu tedy musí navrhovatel v první řadě *„tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena“*. V případě územních plánů pak musí především *„plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace“*. Rozšířený senát dále dovodil, že navrhovatelem může být zásadně jen taková osoba, která má *„přímý a nezprostředkovaný 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 občanského zákoníku) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).

Výjimečně je pak podle rozšířeného senátu 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 podle rozšířeného senátu 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.

Jelikož opatření obecné povahy – na rozdíl od standardního správního rozhodnutí – směřuje vůči neurčitému počtu adresátů, bylo obecné vymezení aktivní legitimace zakotvené v § 101a odst. 1 s. ř. s. nutné blíže specifikovat. V případě územního plánování vyšel rozšířený senát primárně z okruhu tzv. „námitkářů“ podle § 52 odst. 2 stavebního zákona, tedy vlastníků nemovitostí, kterých se návrh územně plánovací dokumentace přímo dotýká (vlastníci pozemků, na nichž má být realizována veřejně prospěšná stavba apod.) tak, aby byla zachována určitá návaznost řízení o územním plánu na účastenství v následných řízeních podle stavebního zákona. Toto – oproti znění § 101a s. ř. s. – poměrně úzké vymezení nicméně rozšířil i na osoby, které sice nejsou vlastníky, či držiteli jiných věcných práv k pozemkům či stavbám nacházejícím se přímo v území regulovaném navrženou územně plánovací dokumentací, nicméně mohly by být zamýšlenými aktivitami na tomto území přímo dotčeny na svých právech (typicky exhalacemi, hlukem etc.). Takové dotčení přitom musí být „*z povahy věci myslitelné*“ právě územním plánem s jeho „*předmětem, obsahem a způsobem regulace*“.

Po zvážení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že navrhovatel zjevně výše definované podmínky aktivní legitimace nesplňuje.

Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí, které se nenacházejí v území regulovaném napadeným opatření obecné povahy, nýbrž v území od tohoto prostoru cca 2,5 km vzdáleném. Při vědomí této vzdálenosti přesto tvrdí, že změnou územního plánu může být na svých právech přímo dotčen, neboť záměr výstavby v regulovaném území změní povodňové průtoky (jejich směr a intenzitu) na řece Malši. Tato argumentace se na podkladě výše uvedeného jeví jako nedostatečná. Navrhovatel nejenže není vlastníkem nemovitostí v regulovaném území, ale není ani vlastníkem nemovitostí, které by s tímto územím bezprostředně (či vzdáleněji) sousedily. Vzhledem k charakteru využití území – zástavba převážně rodinnými domy – pak nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu dovodit ani dotčení aktivitami v tomto prostoru realizovanými, natož pak dotčení přímé, jak požaduje v citovaném usnesení rozšířený senát zdejšího soudu. Navrhovatelovy nemovitosti se nacházejí v záplavovém území Q100 a bez ohledu na realizaci plánovaného záměru v území regulovaném napadeným opatřením obecné povahy se v tomto

záplavovém území budou nacházet i nadále. Samotná změna územního plánu tedy na stěžovatelově právním postavení ničeho nemění.

Je proto na místě uzavřít, že navrhovatel nesplnil podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak, jak byly definovány v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, proto Nejvyšší správní soud jeho návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

O nákladech rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., tj. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. března 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu