U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatele: **P.R.,** zastoupeného Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, doručovací adresa: pobočka Rumunská 22, Praha, proti odpůrci: **Obec Nižbor,** se sídlem Nižbor 26, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu obce Nižbor schválenou usnesením č. 6/2009 Zastupitelstva obce Nižbor ze dne 16. 12. 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 na zrušení části opatření obecné povahy napadl navrhovatel v záhlaví uvedenou změnu č. 1 územního plánu obce Nižbor. Ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že je vlastníkem budovy č. p. 75 postavené na pozemku parc. č. st. 65 a budovy bez č. p. na pozemku parc. č. st. 66 k. ú. Stradonice u Nižboru, obec Nižbor, zapsaných na listu vlastnictví č. 469 v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Beroun. Tyto budovy využívá se svou manželkou k trvalému bydlení. Výše uvedené parcely a budovy se nacházejí v bezprostředním sousedství pozemků, které jsou ve změně územního plánu obce Nižbor identifikovány jako plocha Z1_S_8 na pozemcích parc. č. 172/2, 172/3 a 172/5 v k. ú. Stradonice u Nižboru a jsou určeny jako plocha všeobecně obytná.

Navrhovatel k návrhu změny územního plánu uplatnil námitky dne 9. 11. 2009 a 11. 11. 2009. Uvedl, že se obává rozšiřování dalších zastavitelných ploch v obci a to zejména v lokalitách, kde nenavazují na původní strukturu obce, což je právě případ plochy Z1_S_8. Vymezením této rozvojové plochy je dotčeno jeho vlastnické právo, neboť plocha bude klást nové nároky na výstavbu komunikací a energetických sítí a vytvářet do budoucna tlak na další rozšiřování zastavitelných ploch v této lokalitě. Mění tak charakter dosud neurbanizované krajiny ležící na samé hranici s 2. zónou ochrany CHKO Křivoklátsko. V dosavadním řízení tedy navrhovatel vystupoval aktivně. S ohledem na

výše uvedené je přesvědčen, že byl schválením změny územního plánu obce Nižbor zkrácen na svých právech.

Navrhovatel se domnívá, že změna územního plánu obce Nižbor byla provedena v rozporu s ust. § 5 odst. 6, § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon). Na území obce Nižbor se dochovala původní struktura osídlení a obec si tak zachovává historický charakter. Zároveň území obce zasahuje do CHKO Křivoklátsko, jehož území je současně vyhlášeno biosférickou rezervací UNESCO a ptačí oblastí Natura 2000. Z toho vyplývají omezení daná limity území, které však nebyly pro obec Nižbor zatím zpracovány. V takovém případě je nutné provést rozbory a průzkumy území a zjistit jeho limity přímo v procesu pořizování územního plánu obce, příp. jeho změny. Bez uvedených poznatků není možné dostát požadavkům stavebního zákona na soulad pořizované změny územního plánu obce s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, stejně jako požadavky zvláštních právních předpisů. Schválená změna územního plánu obce Nižbor sice na dvou místech obsahuje zmínku o zohlednění limitů území, avšak podle navrhovatele se jedná o prázdné tvrzení bez jakéhokoli odůvodnění a specifikace těchto limitů. Limity území je přitom možné zjistit z dalších podkladů vydaných orgány státní správy mimo proces územního plánování.

Správa CHKO vydala k ochraně krajiny Křivoklátska Zásady pro úpravu starých budov a pro výstavbu nových budov v CHKO Křivoklátsko, které je nepochybně třeba vnímat jako jeden z limitů území hodnocený při posuzování naplnění cílů územního plánování. Čl. B.1. stanoví, že na území CHKO není možné umísťovat nová sídla ani takové odloučené sídelní zóny, které by se v budoucnosti mohly stát jádrem pro vytvoření nového sídla. To je požadavek zcela zásadní ve vztahu k chráněným zájmům, ale také ve vztahu k námitkám, které uplatnil navrhovatel.

Plocha Z1_S_8 se nachází na hranici 2. zóny ochrany na území CHKO Křivoklátsko. V této lokalitě se nachází pouze hájenka ve vlastnictví navrhovatele a budova na pozemku st. 174, historický dřevěný srub Lesů ČR. Ve vzdálenosti cca 500 m od navrhované plochy stojí několik zřejmě nikdy nepovolených bývalých vojenských jednopodlažních objektů. Navrhovatel jako součást svých námitek doručil odpůrci schematickou studii, která dokládá, že nově vymezená zastavitelná plocha umožní postavit až 10 domů. Zároveň vytvoří jako nové jádro osídlení tlak na zastavění sousedních rozsáhlých pozemků parc. č. 171 o výměře 12 000 m^2 a parc. č. 172/1 o výměře 13 800 m^2. Nezohlednění limitů území stanovených v Zásadách v procesu pořizování napadené změny územního plánu je zjevné i z dalších jejich ustanovení. Navrhovatel zde odkázal na čl. B.2. a čl. B.10. Konstatování na straně 5, že nové lokality pro výstavbu navazují na současné zastavěné území obce a jsou zapojitelné do stávající infrastruktury, není pravdivé a navíc nijak neodůvodňuje vymezení nových zastavitelných ploch. Nově vymezená plocha Z1_S_8 o výměře 4000 m^2 nenavazuje na zastavěné území (od něho je vzdálená zhruba 3 km). Sousedí s hájenkou ve vlastnictví navrhovatele a tedy s historicky účelně zastavěným stavebním pozemkem. Podle hlavního výkresu jsou do této plochy zařazeny i nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele. To dokládá, že jeho nemovitosti nejsou v zastavěném území obce, na něž by mohla nová plocha navazovat, a způsobuje to rovněž rozpor mezi grafickou a textovou částí změny, podle níž zahrnuje plocha Z1_S_8 pouze pozemky parc.

č. 172/2, 172/3 172/5 a nikoli pozemky navrhovatele. Pravdou není ani to, že by plocha Z1_S_8 byla zapojitelná do stávající infrastruktury. V lokalitě není vodovod ani kanalizace. Elektřina by pravděpodobně bez posílení vedení případně nových staveb nemohla být zavedena a stávající obslužná komunikace nedostačuje.

Ust. § 5 odst. 6 stavebního zákona vyžaduje pořízení změny územně plánovací dokumentace pouze v případě, že dojde ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána. V daném případě však ke změně podmínek nedošlo, odpůrce tuto změnu nikde v územním plánu obce Nižbor nepopisuje. Navrhovatel má za to, že v procesu pořizování změny územního plánu nebyla prokázána nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch a potřeba vymezení nových zastavitelných ploch a změna územního plánu je z tohoto důvodu v rozporu s ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona. V napadeném opatření obecné povahy nebyl řádně vyhodnocen soulad změny územního plánu s cíly a úkoly územního plánování ani prokázáno splnění zákonných podmínek.

Navrhovatel má dále za to, že závazné stanovisko Správy CHKO Křivoklátsko č. j. 01494/KV/08 k návrhu změny č. 1 územního plánu je vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nelze v něm dohledat výsledky podrobného prostudování, chybí kvalifikované odůvodnění k jednotlivým bodům. Uváděné skutečnosti neodpovídají realitě. Správa CHKO souhlasí s plochou Z1_S_8, čímž porušuje uvedené body Zásad a bez udání důvodů se nedrží svých závěrů ohledně dalších dílčích změn územního plánu. V bodech 6, 11, 19, 20, 23 – 26 svého stanoviska totiž nesouhlasí s novými zastavitelnými plochami z důvodu, že se nachází mimo souvisle zastavěné území obce, příp. mimo zastavěné území obce. Pravidla, že jádra nového osídlení nemají vznikat mimo současné zastavěné území se tedy Správa CHKO v zásadě drží s výjimkou plochy Z1_S_8. Postup Správy CHKO je tak v rozporu se zásadou předvídatelnosti správního rozhodování a principem rovnosti dotčených osob.

S ohledem na výše uvedené navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil ke dni vyhlášení rozsudku Změnu č. 1 územního plánu obce Nižbor schválenou usnesením č. 6/2009 Zastupitelstva obce Nižbor ze dne 16. 12. 2009 v části, kterou je vymezena nová zastavitelná plocha pro bydlení Z1_S_8.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 21. 7. 2010 k aktivní legitimaci navrhovatele uvedl, že navrhovatel podal námitku až v rámci veřejného projednání. Při projednávání návrhu zadání změny neuplatnil připomínku v souladu s ust. § 47 odst. 2 stavebního zákona, a proto nemohlo být reagováno případnou úpravou návrhu zadání.

Zastupitelstvo obce Nižbor rozhodlo v samostatné působnosti o pořízení změny územního plánu obce na základě podnětu obce a návrhů podaných podle § 44 stavebního zákona. Naplnilo tak požadavek soustavného sledování uplatňování územního plánu obce. Územně analytické podklady pro ORB Beroun byly zpracovány v prosinci 2008 a při zpracování návrhu změny č. 1 územního plánu byly využity. Vydaná změna není v rozporu s limity a hodnotami území. Krajský úřad Středočeského kraje ve svém koordinovaném stanovisku k návrhu zadání nepožadoval vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), vyloučil významný vliv na evropsky významné lokality a na ptačí oblasti. Správa CHKO Křivoklátsko vyloučila vliv na Ptačí oblast Křivoklátsko, na evropsky

významné lokality i CHKO Křivoklátsko. Souhlasné stanovisko vydal i Městský úřad Beroun, odbor životního prostředí, jako dotčený orgán. Odpůrce se tedy domnívá, že cíle a úkoly územního plánování uvedené v ust. § 18 a 19 stavebního zákona byly změnou územního plánu obce Nižbor naplněny. Změnou č. 1 územního plánu nebyl v žádném případě narušen udržitelný rozvoj území. K návrhu zadání i k návrhu změny územního plánu se vyjádřily dotčené orgány a jejich stanoviska byla respektována. Co se týče technické a dopravní infrastruktury, nebyla plocha Z1_S_8 samostatně popsána. Napojení na technickou a dopravní infrastrukturu bude řešeno při územních a stavebních řízeních.

Stanoviska Správy CHKO Křivoklátsko byla zohledněna úpravami návrhu změny. Původně navrhovaná plocha tak byla omezena o cca 60 % a vymezena v návaznosti na již zastavěné území, tj. pozemky navrhovatele.

K námitce navrhovatele ohledně ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona odpůrce uvedl, že obec Nižbor nepořizovala změnu územního plánu, ale změnu územního plánu obce, který byl vydán před platností nového stavebního zákona. Na změnu územního plánu obce se uvedené ustanovení nevztahuje, neboť podle ust. § 188 odst. 4 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce postupuje podle tohoto zákona. Úprava projednání a vydání plánu je ukončena ustanovením § 54, následující ustanovení se proto neaplikují. Pořizovatel přesto provedl vyhodnocení, které bylo podkladem pro návrh zadání. Nově navrhované plochy bydlení pouze zčásti nahrazují plochy bydlení, které byly zastavěny od doby platnosti územního plánu obce Nižbor.

Obec Nižbor je přesvědčena, že pořizování změny č. 1 územního plánu obce Nižbor proběhlo zákonným způsobem, nebyl narušen udržitelný rozvoj území a byl naplněn jeden z cílů územního plánování, tj. koordinace veřejných zájmů se zájmy soukromými. Navrhovatel nebyl zkrácen na svých právech a nebude dotčeno ani jeho vlastnické právo, neboť realizovaná dílčí změna Z1_S_8 nebude zasahovat do jeho pozemků. Na základě vydané změny by v uvedené lokalitě mohly být postaveny maximálně dva rodinné domy, přičemž stavba technické infrastruktury a dopravního napojení si vyžádá minimální zatížení tohoto území. O dalším rozšiřování ploch bydlení v této lokalitě zastupitelstvo obce Nižbor neuvažuje. Dá se rovněž předpokládat, že by jejich další rozšíření v tomto území Správa CHKO nepovolila. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

Z předložené dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující: Změna č. 1 územního plánu obce Nižbor byla schválena usnesením Zastupitelstva obce Nižbor ze dne 16. 12. 2009, č. 6/2009. Plocha Z1_S_8 obsahující pozemky parc. č. 172/2, 172/3, 172/5, které byly původně nezastavěným územím (zemědělské půdy, luk, zeleně), byla vymezena jako zastavitelné území – všeobecně obytné, s podmínkou využití pouze jižní části při stávající zástavbě. K závazným regulativům vyhlášeným Obecně závaznou vyhláškou obce Nižbor č. 1/2004 k územnímu plánu obce Nižbor bylo doplněno, že u změny označené Z1_S_8 je prostorové uspořádání omezeno minimální plochou pozemku 2000 m^2. Napojení na technickou a dopravní infrastrukturu zde nebylo řešeno.

Navrhovatel je vlastníkem budovy č. p. 75 postavené na pozemku parc. č. st. 65 a budovy bez č. p. na pozemku parc. č. st. 66 k. ú. Stradonice u Nižboru, obec Nižbor, které sousedí s územím regulovaným napadeným opatřením obecné povahy.

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.

Co se týče aktivní procesní legitimace, ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. (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. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.* (...) *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.* (...) *V případě územních plánů musí navrhovatel 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.* (...) *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, 35 a 37 usnesení).

Jestliže tyto podmínky navrhovatel nesplní, tedy plausibilně netvrdí, že je možné dotčení jeho právní sféry napadeným opatřením obecné povahy, není aktivně procesně legitimován, a návrh je tudíž nutno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. To vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž soud návrh podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítne v případech nedostatku procesní legitimace a zjevného nedostatku legitimace hmotné, zjistitelných bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb.). V uvedeném 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).

Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí, které bezprostředně sousedí s územím řešeným napadeným opatřením obecné povahy. Ve svém návrhu spatřoval dotčení svého vlastnického práva v tom, že nově vymezená obytná plocha bude klást nové nároky na výstavbu veřejných komunikací a energetických sítí a vytvářet do budoucna tlak na další rozšiřování zastavitelných ploch v této lokalitě. Dále namítl porušení Zásad pro úpravu starých budov a pro výstavbu nových budov v CHKO Křivoklátsko a nedostatečné zabezpečení ochrany krajinného rázu.

Ze změny územního plánu je zřejmé, že jí byla vymezena pouze základní koncepce rozvoje dotčeného území, resp. nově vymezeno jeho využití. Jak již bylo uvedeno výše, v případě plochy Z1_S_8 se jednalo o změnu nezastavěného území na území všeobecně obytné, přičemž byly upraveny regulativy jeho využití. Konkrétní podoba veřejné infrastruktury má být upravena teprve na základě podrobné projektové dokumentace v rámci územního řízení. Až v této fázi tedy bude možné posoudit, zda by její realizací mohlo dojít k dotčení práv navrhovatele. V daný okamžik nelze nijak dovodit příčinnou souvislost mezi výstavbou veřejné infrastruktury a jejími možnými důsledky na nemovitosti navrhovatele (např. obtěžování hlukem, pohledovými změnami či snížením ceny jeho nemovitosti), sám navrhovatel ani žádné takové důsledky nezmiňuje. Je proto nutno uzavřít, že tvrzení navrhovatele o dotčení jeho vlastnického práva výstavbou veřejné infrastruktury není ničím podloženo.

Jestliže se navrhovatel obával dalšího rozšiřování zastavitelných ploch, je nutno konstatovat, že se jedná o pouhé spekulace, kterými se nelze nyní zabývat. Ani v této námitce proto nelze spatřovat přijatelné tvrzení o porušení jeho vlastnického práva. Námitky ohledně nedodržení Zásad pro úpravu starých budov a pro výstavbu nových budov v CHKO Křivoklátsko či nedostatečného zabezpečení ochrany krajinného rázu pak nemají s vlastnickým právem navrhovatele žádnou souvislost a pro posouzení jeho žalobní legitimace z nich nelze nic vytěžit.

Nejvyšší správní soud dodává, že vzhledem k vymezení plochy Z1_S_8 jako obytného území nelze v této fázi ani dovodit žádné dotčení vlastnického práva k sousednímu pozemku zde provozovanou aktivitou.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavřel, že navrhovatel výše definované podmínky aktivní procesní legitimace zjevně nesplňuje, neboť plausibilně netvrdí možnost porušení svého vlastnického práva. Jeho návrh proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Výrok o náhradě nákladů tohoto řízení se opírá o ust. § 101d odst. 5 s. ř. s., podle kterého nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

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 25. srpna 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu