U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **KOMTERM, a.s.**, se sídlem Bělehradská 55/15, Praha 4, zast. Mgr. Lukášem Nývltem, advokátem, se sídlem Husova 5, Praha 1, adresa pro doručování: Nad Olšinami 2447/15, Praha 10, proti odpůrci: **Město Kopřivnice**, se sídlem Štefánikova 1163, Kopřivnice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Kopřivnice, schválené usnesením Zastupitelstva města Kopřivnice č. 600 ze dne 16. 9. 2010, č. j. 309/2010/SÚP&47588/ 2010/Kvito,

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 opatření obecné povahy ze dne 22. 11. 2010, doručeným zdejšímu soudu dne 23. 11. 2010, se navrhovatel domáhá zrušení Změny č. 1 územního plánu Kopřivnice, schválené usnesením Zastupitelstva města Kopřivnice č. 600 ze dne 16. 9. 2010, č. j. 309/2010/SÚP&47588/2010/Kvito, která nabyla účinnosti dne 8. 10. 2010 (dále též „napadená změna územního plánu“). Napadenou změnou územního plánu bylo mimo jiné v oddíle *D) Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umisťování*, bodě *D.2 Technická infrastruktura*, podbodě *D.2.3 Energetika* pod titulem *Zásobování teplem* uvedeno, že napadenou změnou územního plánu se nahrazuje bod 2, který nově zní: *Stávající primární a sekundární tepelné rozvody jsou z převážné části navrženy k postupné rekonstrukci horkovodním rozvodem tepla předizolovaným potrubím, v bezkanálovém provedení, spolu s osazením objektových předávacích stanic z zásobovaných objektech. Výkon nového tepelného zdroje se stanovuje do 35 MW.* V oddíle *G) Vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit – Stavby pro energetiku: VTE – elektřina, VTP – plyn, VTT – teplo*, zrušeny *veřejně prospěšné stavby VTT1 – výstavba nového tepelného zdroje v Kopřivnici a VTT2 – napojení nového tepelného zdroje na stávající horkovodní soustavu CZT*, jakož i věta: *Rekonstrukce horkovodní sítě prováděná v trasách stávající horkovodní a teplovodní sítě není do VPS zahrnuta.* Současně byly

navrženy *veřejně prospěšné stavby 1/VTT1 – nový tepelný zdroj Kopřivnice a 1/VTT2 – horkovodní tepelné rozvody.*

Navrhovatel v návrhu tvrdil, že napadenou změnou územního plánu byl zkrácen na svých právech. Je přesvědčen, že změna nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem a je rovněž v rozporu se zákonem. Změnu územního plánu napadl v celém rozsahu a navrhl její zrušení. Uvedl, že městský úřad odpůrce jako pořizovatel porušil povinnost rozhodnout o navrhovatelem uplatněných námitkách proti návrhu napadené změny územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 ve spojení s § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"). Podle jeho názoru městský úřad odpůrce porušil rovněž povinnost podle ustanovení § 53 odst. 4 stavebního zákona, totiž přezkoumat soulad návrhu napadené změny územního plánu se zákonem č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření energií"), Státní energetickou koncepcí a Územní energetickou koncepcí Moravskoslezského kraje, jakož i se stanoviskem Státní energetické inspekce, územního inspektorátu Ostrava ze dne 13. 7. 2010, č. j. 1279/P-141/10/80.103/Hr, jako dotčeného orgánu státní správy, která vyjádřila s návrhem napadené změny územního plánu nesouhlas. Městský úřad měl mimoto předložit zastupitelstvu odpůrce návrh na zamítnutí návrhu napadené změny územního plánu podle § 53 odst. 6 stavebního zákona. Zastupitelstvo odpůrce porušilo obdobně jako městský úřad povinnost podle § 54 odst. 2 stavebního zákona, jakož i povinnost rozhodnout o odpůrcem uplatněných námitkách podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád").

Navrhovatel konkretizoval, že je vlastníkem a provozovatelem zdroje na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, nacházejícího se ve městě Kopřivnice, přičemž tento zdroj zajišťuje dodávky tepla v dostatečném rozsahu pro potřeby celého města. K výrobě tepla využívá biomasu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, vyjádřil přesvědčení, že jeho tepelný zdroj byl bezesporu dotčen návrhem napadené změny územního plánu, konkrétně v něm obsaženou koncepcí veřejné infrastruktury a veřejně prospěšných staveb, která předvídá výstavbu nového tepelného zdroje výtopenského charakteru a navazující infrastruktury, který by fakticky vyřadil z provozu tepelný zdroj navrhovatele.

Zdůraznil, že k návrhu napadené změny územního plánu, *in concreto* jejím výše citovaným částem, podal námitky ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, nejprve dne 31. 8. 2010, č. j. GŘ/15/10, následně pak rovněž ústně v rámci veřejného projednání návrhu změny konaného dne 8. 9. 2010. V těchto námitkách poukázal na skutečnost, že stávající tepelný zdroj v jeho vlastnictví využívá k výrobě tepla biomasu, zatímco plánovaný nový zdroj, který jej má nahradit, má vyrábět teplo z plynu. To je v rozporu se zájmy chráněnými zákonem o hospodaření energií a z toho důvodu je jeho výstavba neefektivní a nepotřebná. Mimo to je v rozporu s Územní energetickou koncepcí Moravskoslezského kraje, která v návaznosti na Státní energetickou koncepci upřednostňuje výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jakož i neomezování využití již instalovaných výrobních kapacit a stabilizaci stávajících systémů centrálního zásobování teplem a jejich účelné rozšiřování. Navrhovatel rovněž vznesl pochybnosti ohledně kvalifikace horkovodních tepelných rozvodů jako veřejně prospěšných staveb ve smyslu §

2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, když zde se jedná o v podstatě komerční projekt města Kopřivnice, popř. jiného investora, přičemž území města je z hlediska zásobování teplem již nyní dostatečně rozvinuto. Ze strany odpůrce byly námitky navrhovatele nesprávně označeny za připomínky a nebyly řádně vypořádány s odůvodněním, že stávající tepelný zdroj provozovaný navrhovatelem nebude napadenou změnou územního plánu dotčen.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení napadené změny územního plánu ze dne 2. 12. 2010 označil námitky navrhovatele za zcela nedůvodné a navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh navrhovatele zamítl. Zdůraznil, že navrhovatel uplatnil k návrhu napadené změny územního plánu řádně a včas připomínky ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, přičemž předmětná písemnost ze dne 31. 8. 2010 byla samotným navrhovatelem nazvána a koncipována jako připomínky k návrhu změny a tvrzení v ní obsažená byla městským úřadem odpůrce jako pořizovatelem řádně vypořádána v odůvodnění změny, konkrétně v kapitole 9.2., s. 10-11, přičemž se jedná o nedílnou součást napadené změny územního plánu. Odpůrce zdůraznil, že u připomínek navrhovatele se nemohlo jednat o námitky mimo jiné rovněž proto, že nebyly naplněny požadavky § 52 odst. 3 stavebního zákona, když navrhovatel v nich neuvedl údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva. Odpůrce vyhodnotil tvrzení navrhovatele na bázi požadavků § 52 odst. 2 stavebního zákona jako připomínky. Dospěl k závěru, že se nemohlo jednat o námitky, jak nyní nově s odstupem času uvádí navrhovatel. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, a označil vypořádání připomínek za zcela dostatečné též při poměřování kritérii ustanovení § 172 odst. 4 věty poslední správního řádu.

Dále odpůrce konstatoval, že z návrhu není zřejmé, na jakých právech byl navrhovatel napadenou změnou územního plánu dotčen, jaká konkrétní jeho práva byla změnou zkrácena. Vyjádřil proto pochybnosti o postavení navrhovatele jako osoby oprávněné k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zejména v těch částech změny územního plánu, které neřeší energetickou koncepci. Důrazně se ohradil proti tvrzením navrhovatele, týkajícím se údajného rozporu napadené změny územního plánu se zákonem o hospodaření energií, Státní energetickou koncepcí, Územní energetickou koncepcí Moravskoslezského kraje či se stavebním zákonem z důvodu, že nový tepelný zdroj má vyrábět teplo z plynu, když druh paliva pro nový zdroj není v napadené změně územního plánu vůbec řešen. Znovu poukázal na vypořádání připomínek navrhovatele obsažené v textové části změny, z něhož citoval, že „*změnou není řešen tepelný zdroj, nýbrž tepelné rozvody. Tepelný zdroj byl do územního plánu zapracován již v roce 2006 a v letech 2007 – 2009 byl převzat do nového územního plánu Kopřivnice. Navíc je na něj již vydáno územní rozhodnutí, jeho umístění je tedy limitem využití území.*“ Vzhledem k tomuto již dřívějšímu řízení ohledně nového tepelného zdroje se odpůrce při vypořádání připomínek zaměřil na ty, které se týkaly tepelných rozvodů. Upozornil na skutečnost, že stávající rozvody ve vlastnictví navrhovatele zůstávají nedotčeny a mohou i nadále sloužit k dodávce tepla na území města Kopřivnice. Navržené řešení nových rozvodů předpokládá i nadále napojení na stávající zdroj tepla v teplárně navrhovatele, jak je zřejmé z grafické části návrhu napadené změny.

Odpůrce nesouhlasil rovněž s tvrzením navrhovatele, že tento vznesl námitky i ústně v rámci veřejného projednání návrhu napadené změny územního plánu konaného dne 8. 9. 2010, a s odkazem na zápis z veřejného projednání, spis 309/2010/SÚP, poř. č. 28, uvedl, že zástupce navrhovatele se při něm toliko dotazoval na termín, do kterého mohou být uplatňovány připomínky či námitky, přičemž byl opakovaně poučen, že připomínky a námitky lze uplatňovat pouze písemně a formou danou zákonem. Žádné další dotazy, tím méně námitky či připomínky ze strany navrhovatele vzneseny nebyly. Odpůrce dále argumentoval, že v textové části změny územního plánu bylo řádně vyhodnoceno též stanovisko Státní energetické inspekce k připomínkám, které se však celé vztahovalo k tepelnému zdroji, který je již územně stabilizován pravomocným územním rozhodnutím č. j. 630/2007/SÚ&34141/2007/Fa ze dne 10. 4. 2008 (nabylo právní moci dne 20. 5. 2008) a na který je vydáno stavební povolení, přičemž Státní energetická inspekce byla dotčeným orgánem i v těchto řízeních a opakovaně souhlasila s navrženým řešením, resp. projektovou dokumentací. V této souvislosti odpůrce poukázal na ustanovení § 4 odst. 3 stavebního zákona, podle jehož věty první *je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem*. Uzavřel, že vypořádán byl i soulad se zákonem o hospodaření energií, Státní energetickou koncepcí a Územní energetickou koncepcí Moravskoslezského kraje.

Navrhovatel ve vyjádření ze dne 20. 12. 2010 k podání odpůrce ze dne 2. 12. 2010 v plném rozsahu odkázal na svá tvrzení v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zopakoval, že napadená změna územního plánu je v rozporu se zákonem o hospodaření energií, Státní energetickou koncepcí a Územní energetickou koncepcí Moravskoslezského kraje. Zdůraznil, že změna se netýká pouze tepelných rozvodů, jak tvrdí odpůrce, nýbrž z jejího textu jednoznačně vyplývá, že jejím předmětem je rovněž nový energetický zdroj. Odpůrce se proto mimo jiné měl s negativním stanoviskem Státní energetické inspekce vypořádat ve smyslu § 53 odst. 6 stavebního zákona, a to bez ohledu na dřívější (kladná) stanoviska tohoto dotčeného orgánu, vyjádřená v jiných řízeních. Důsledky případné bezdůvodné změny stanoviska, jakkoli si Státní energetická inspekce je jistě vědoma důvodů pro jeho pozdější změnu, mohou jít pouze k tíži tohoto orgánu, nemohly však být důvodem pro změnu postupu odpůrce při přijímání napadené změny územního plánu. Městský úřad ani zastupitelstvo odpůrce se stanoviskem Státní energetické inspekce a souladem navrhované změny územního plánu s ní nezabývaly. Takový postup je podle navrhovatele nezákonný a je důvodem pro zrušení napadené změny územního plánu.

Odpůrce přípisem ze dne 1. 12. 2010 a shodně též navrhovatel přípisem ze dne 7. 12. 2010 Nejvyššímu správnímu soudu sdělili, že souhlasí s tím, aby věc byla ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. projednána a rozhodnuta bez nařízení jednání.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou, zda jsou v posuzované věci splněny podmínky řízení, a to v intencích ustanovení § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.* Podle odst. 4 téhož ustanovení *je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.* Podle § 101b s. ř. s. *je účast dalších osob na řízení (§ 34) vyloučena.*

Zdejší soud nejprve konstatoval, že se v případě napadené změny územního plánu nepochybně jedná o opatření obecné povahy, což vyplývá nejen z ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož *územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu*, za použití § 55 odst. 2 věty první stavebního zákona, podle něhož *při pořizování a vydávání změn územního plánu se postupuje obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47 až 49*, ale též z konstantní judikatury zdejšího soudu, který například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, publikován pod č. 968/2006 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), výslovně uvedl, že *schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.*

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení otázky, zda jsou naplněny podmínky procesní legitimace účastníků řízení. Zatímco pasivní procesní legitimace odpůrce je na bázi ustanovení § 101a odst. 4 s. ř. s. nesporná, musel se zdejší soud blíže zabývat otázkou, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu. Po zvážení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **navrhovatel není aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadené změny územního plánu jako opatření obecné povahy**.

Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, v němž zdejší soud vyložil, že *navrhovatel 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 vedoucí 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 (viz § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné

právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy. Tak například ústavně zaručené právo na podnikání lze v určité lokalitě vykonávat jen tehdy, je-li dotyčný podnikatel oprávněn pozemek, na kterém chce např. něco vyrábět či pěstovat, užívat, tj. je-li jeho vlastníkem, oprávněným k němu na základě věcného břemene nebo třeba nájemcem.

Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím 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 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).

Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným 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 až 37).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel požadavkům zákona a citované konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nedostál. Je nucen konstatovat, že **navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně netvrdil možnost dotčení své právní sféry jím napadenou změnou územního plánu.** Ve svém návrhu toliko uvedl, že je vlastníkem a provozovatelem zdroje na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, nacházejícího se ve městě Kopřivnice, přičemž jeho tepelný zdroj byl údajně dotčen návrhem napadené změny územního plánu, konkrétně v něm obsaženou koncepcí veřejné infrastruktury a veřejně prospěšných staveb, která předvídá výstavbu nového tepelného zdroje výtopenského charakteru a navazující infrastruktury, který by v budoucnu fakticky vyřadil z provozu tepelný zdroj navrhovatele.

Uvedená tvrzení stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za toliko zcela obecná a nepřesvědčivá. Je zjevné, že napadená změna územního plánu nijak nezasahuje do vlastnických práv navrhovatele ke stávajícímu tepelnému zdroji v jeho vlastnictví, ani k pozemkům, na nichž je tento tepelný zdroj vybudován, neboť se jich netýká a nenachází se ani v bezprostředním sousedství. Navrhovatel nemůže být napadenou změnou územního plánu dotčen, což je na první pohled zřejmé z její textové a grafické části, neboť pozemky ve vlastnictví navrhovatele nejsou územním plánem regulovány, a nejsou jím ani dotčeny, tak jak byl pojem dotčenosti vymezen v konstantní judikatuře Nejvyššího

správního soudu, zejména v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikován pod č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž zdejší soud vymezil, že *pojem „dotčenosti" (§ 52 odst. 2) je nutno vykládat šířeji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused" má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused" výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.*

Je třeba konstatovat, že navrhovatel není mezujícím sousedem a v předmětné věci ani nemezujícím sousedem, když územní regulací, která je předmětem napadené změny územního plánu, nemůže být jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nijak dotčeno, a to ani aktivitou na regulovaném území předpokládanou, jejíž vlivy by se mohly významně projevit na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které by mohly vést k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Takové dotčení navrhovatel ostatně ani neuvádí. Jediný možný vliv, který by napadená změna územního plánu mohla vyvolat, lze případně spatřovat v rovině obchodních aktivit navrhovatele, ovlivněných vybudováním a napojením do sítě nového, konkurenčního tepelného zdroje. Zde se však jedná o sféru podnikatelské činnosti navrhovatele, proti jejímuž případnému dotčení se nelze bránit na základě zpochybňování územního plánu či jeho změny, tak jak byl předmět napadené změny územního plánu vymezen výše.

Navíc je možno poukázat na vyhodnocení připomínek k návrhu napadené změny územního plánu (kapitola 9.2., s. 10-11 odůvodnění změny), v němž je vysvětleno: *Změnou č. 1 ÚP* (tj. územního plánu) *Kopřivnice není řešen tepelný zdroj, nýbrž tepelné rozvody. Tepelný zdroj byl do územního plánu zapracován již v roce 2006 a v letech 2007 – 2009 byl převzat do nového územního plánu Kopřivnice. Navíc je na něj již vydáno územní rozhodnutí, jeho umístění je tedy limitem využití území.* Je m. j. zřejmé, že nový tepelný zdroj pro město Kopřivnice byl do územního plánu zahrnut již dříve. Z napadené změny územního plánu nevyplývá jakékoliv omezení, tím méně vyřazení z provozu stávajícího tepelného zdroje navrhovatele. V odůvodnění napadené změny územního plánu (kapitola 3.7.3., s. 3 odůvodnění změny) se k tomu toliko uvádí: *Vzhledem k neujasněné situaci v dlouhodobých dodávkách tepla pro soustavu CZT* (tj. centrálního zásobování teplem) *města Kopřivnice z teplárenského zdroje Energetiky Kopřivnice a.s. se v rámci ÚP Kopřivnice navrhuje výstavba nového tepelného zdroje, který by zajistil potřebu tepelného příkonu ve výši 35 MW.*

V návaznosti na právě uvedené pak nelze než konstatovat, že postupná rekonstrukce primárních a sekundárních tepelných rozvodů horkovodním rozvodem tepla předizolovaným potrubím v bezkanálovém provedení, která je nosným předmětem napadené změny územního plánu, již vůbec neznamená jakékoliv dotčení právní sféry navrhovatele ani zásah do provozu stávajícího tepelného zdroje v jeho vlastnictví, přičemž navrhovatel takový zásah ani přímo netvrdí, když jej primárně odvozuje od části územního plánu týkající se nového tepelného zdroje. Nejvyšší správní soud bez potřeby jakéhokoliv hlubšího přezkoumávání napadené změny územního plánu neshledává důvod pochybovat o vyhodnocení připomínek k návrhu napadené změny územního plánu (kapitola 9.2., s. 11 odůvodnění změny), konkrétně formulaci, že *stávající rozvody ve vlastnictví navrhovatele zůstávají nedotčeny a mohou i nadále sloužit k dodávce tepla na území města Kopřivnice. Navržené řešení nových rozvodů předpokládá i nadále napojení na stávající zdroj tepla v teplárně navrhovatele, jak je zřejmé z grafické části návrhu*. Navrhovatel mimoto vznesl

pochybnosti ohledně kvalifikace horkovodních tepelných rozvodů jako veřejně prospěšných staveb ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, které jsou však pro posouzení jeho aktivní procesní legitimace zcela irelevantní. Dalšími částmi změny územního plánu mimo výše uvedené, *ergo* těmi, které se netýkají energetické koncepce města Kopřivnice, nýbrž například urbanistické koncepce rozvoje jednotlivých katastrálních území v podobě změn plochy bydlení v rodinných domech (individuální) na plochu zeleně na veřejných prostranstvích a naopak či systému sídelní zeleně, navrhovatel zjevně nebyl nijak dotčen a tyto nejsou navrhovatelem blíže zmiňovány či jakkoliv zpochybňovány.

K otázce možného porušení procesních práv navrhovatele v rámci řízení k přijetí napadené změny územního plánu je znovu třeba poukázat na výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, podle něhož *skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis* (bod 40 a 41).

Z právě uvedeného vyplývá, že pokud navrhovatel není aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jako je tomu v tomto případě a bylo vysvětleno výše, je vyloučeno, aby namítal porušení procedurálních pravidel, byť by k jejich porušení došlo, neboť taková případná nezákonnost se žádným způsobem nemohla dotknout jeho právní sféry.

Nad rámec potřebného odůvodnění (jako *obiter dictum*) zdejší soud ohledně tvrzení navrhovatele, že k návrhu napadené změny územního plánu podal námitky ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, přičemž odpůrce porušil svoji zákonnou povinnost o navrhovatelem uplatněných námitkách rozhodnout ve smyslu § 53 odst. 1 stavebního zákona a § 172 odst. 5 správního řádu, konstatuje, že se nemohlo jednat o námitky, když předmětná písemnost ze dne 31. 8. 2010 byla navrhovatelem výslovně označena jako „ke sp. zn. 309/2010/SÚP&40578/ 2010/Kvito - Připomínky k návrhu zadání změny č. 1 územního plánu Kopřivnice“ a pochybnosti o právní povaze nevzbuzují ani její obsah a formulace. Tyto naprosto neodpovídají podmínkám vymezeným v ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, navrhovatel v nich rovněž opomenul uvést údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva, jak v případě námitek požaduje § 52 odst. 3 stavebního zákona. Ze záznamu o průběhu veřejného projednání návrhu napadené změny územního plánu konaného dne 8. 9. 2010 pak nevyplývá podání jakýchkoliv nových či

rozšíření již podaných připomínek. Připomínky navrhovatele byly odpůrcem důkladně vypořádány v kapitole 9.2., s. 10-11 odůvodnění napadené změny územního plánu (viz citace výše), a to v souladu s požadavky § 172 odst. 4 poslední věty správního řádu, podle něhož *je správní orgán povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění*, přičemž navrhovatel toto vypořádání svých připomínek až do podání nynějšího návrhu na zrušení opatření obecné povahy nijak nezpochybňoval.

Ohledně ostatních navrhovatelem uváděných údajných pochybení při vydání napadené změny územního plánu, zejména tvrzeného rozporu se stavebním zákonem [zejména jeho § 53 odst. 4 a 6 či chybnou aplikaci § 2 odst. 1 písm. l)], zákonem o hospodaření energií, Státní energetickou koncepcí či Územní energetickou koncepcí Moravskoslezského kraje, jakož i se stanoviskem Státní energetické inspekce, územního inspektorátu Ostrava ze dne 13. 7. 2010, č. j. 1279/P-141/10/80.103/Hr, jako dotčeného orgánu státní správy, pak zdejší soud konstatuje, že ani těmito tvrzeními navrhovatele, popř. jeho argumentací týkající se druhů paliva pro stávající a nový tepelný zdroj se nemohl zabývat, a to z důvodu absence navrhovatelovy aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu jako opatření obecné povahy.

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jestliže navrhovatel nesplní podmínky aktivní procesní legitimace, tedy plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně netvrdí možnost dotčení své právní sféry jím napadeným opatřením obecné povahy, je návrh nutno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., *ergo* z důvodu, že *návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou*. Ve výše opakovaně citovaném usnesení rozšířeného senátu, klíčovém pro vymezení obecných podmínek přezkumu opatření obecné povahy, zdejší soud judikoval, že *bude-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). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59, publikován pod č. 1043/2007 Sb. NSS, který je třeba přiměřeně aplikovat i na nyní projednávanou věc, blíže rozvedl, *že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (...) lze vyhradit toliko případům nedostatku procesní legitimace, například absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné, a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb, okamžitě zpravidla již ze žaloby samotné (například v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem.*

Na základě výše uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že navrhovatel nesplňuje podmínky aktivní procesní legitimace k řízení o jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Kopřivnice. Nejvyšší správní soud proto návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy 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.

V Brně dne 30. prosince 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu