U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatele: **T. S.**, zast. JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou, Advokátní kancelář Chladová&Vybíral, se sídlem Rybníček 4, Brno, proti odpůrci: **Obec Želešice**, se sídlem 24. dubna 16, Želešice, zast. Mgr. Robertem Holfeuerem, advokátem, se sídlem Purkyňova 45, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Želešice, schváleného zastupitelstvem obce dne 2. 12. 2004, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou obce Želešice č. 2/2004, o závazné části územního plánu obce Želešice,

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

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

III. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 1000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhal zrušení části územního plánu obce Želešice, schváleného zastupitelstvem obce dne 2. 12. 2004, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou obce Želešice č. 2/2004 o závazné části územního plánu obce Želešice, účinné od 18. 12. 2004, konkrétně části 2.4.8 – plochy pro individuální rekreaci.

V návrhu uvedl, že vymezení ploch pro individuální rekreaci v části 2.4.8 je v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, a to s vyhláškou č. 137/1998 Sb. a tehdy platným zákonem č. 50/1976 Sb. Dále namítal, že ve funkčním typu individuální rekreace jsou uvedeny pojmy, které nemají oporu v zákoně. Konkrétně se jedná o pojem „dostavba“, který nelze podřadit pod žádný ze zákonných pojmů uvedených v § 139b zákona č. 150/1976 Sb. Nedostatek vymezení pojmu dostavba nelze zhojit ani v konkrétních řízeních, a to ať v územních či stavebních řízeních.

V druhé části návrhu uvedl, že dne 14. 5. 2008 podal žádost o dodatečné povolení stavby „přístavba a nástavba objektu individuální rekreace č. 118 v Želešicích, umístěné na pozemcích p. č. 1378 a 1379 v k. ú. Želešice“. Žádost byla zamítnuta rozhodnutím Městského úřadu ve Šlapanicích ze dne 26. 10. 2010 s odůvodněním, že navrhovaná změna stavby je v rozporu s územním plánem obce Želešice. Navrhovatel tvrdil, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí argumentuje stavební úřad pojmem „dostavby“, který je obsažen v napadeném územním plánu, přičemž podle názoru navrhovatele výklad tohoto neurčitého pojmu stavebnímu úřadu nepřísluší.

Navrhovatel poukázal na to, že stavební úřad je povinen posoudit stavbu a její soulad s územně plánovací dokumentací, kterou je v tomto případě územní plán obce Želešice. Územní plán obce Želešice je podle názoru navrhovatele nezákonný, a proto je navrhovatel při posuzování souladu provedené změny stavby s územním plánem přímo zkrácen ve svých subjektivních hmotných právech. Aktivní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovozoval ze zkrácení svých vlastnických práv tím, že nezákonnost opatření obecné povahy zakládá nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Současně uvedl, že vlastníkem objektu č. 118 postaveného na pozemku p. č. 1378 k. ú. Želešice je H. K.

V doplněném návrhu vyžádaném Nejvyšším správním soudem uvedl, že aktivní legitimaci k podání návrhu spatřuje v dotčení subjektivního práva nakládat s věcí, v tomto případě se stavbou, respektive se změnou stavby, neboť faktická činnost stavebníka provádějícího změny stavby je přímo spojená, determinovaná a ovlivňovaná územním plánem pro dané území. Dovozoval, že je omezen územním plánem v nakládání s věcí nemovitou, konkrétně v provádění změny stavby, jež mu bylo umožněno vlastníkem stavby. Konstatoval, že v postavení stavebníka provedl změnu stavby (sice bez příslušného povolení či opatření stavebního úřadu), takže existuje přímá vazba mezi jeho činností a územním plánem. Dále k žádosti soudu uvedl, že proti rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 26. 10. 2010 podal odvolání, o němž nebylo dosud rozhodnuto.

Odpůrce ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. Konstatoval, že zastupitelstvo obce Želešice schválilo územní plán svým usnesením ze dne 2. 12. 2004. Zvláštní zákon, který pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v té době upravoval, tj. stavební zákon č. 50/1976 Sb., však v souvislosti s přijetím nového správního řádu nebyl nijak novelizován, a pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánování a stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nepředepsal. Ustanovení § 29 odst. 3 citovaného zákona, které upravovalo finální fázi schvalování územního plánu a jako právní formu pro vyhlášení jeho závazné části určovalo obecně závaznou vyhlášku, zůstalo beze změny. Formou opatření obecné povahy jsou územní plány vydávány až na základě nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z tohoto hlediska tedy územní plán obce Želešice opatřením obecné povahy není. V této souvislosti odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věcech vedených pod sp. zn. 3 Ao 1/2007, 4 Ao 1/2007 a 4 Ao 2/2007.

Odpůrce dále namítá, že z podaného návrhu není zřejmé, v čem spočívá konkrétní nezákonnost schváleného územního plánu a jaká konkrétní práva zaručená Ústavou České republiky nebo Listinnou základních práv a svobod navrhovatele byla nezákonností schváleného územního plánu ohrožena či snad dokonce porušena. Navrhovatel sice v návrhu uvádí, že funkční typ individuální rekreace je vymezen protiprávně, avšak nespecifikuje, v čem rozpor spočívá. Navrhovatel odkazuje na ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., případně vyhlášky č. 501/2006 Sb., které však v době schválení územního plánu obce Želešice nebyly platné ani účinné. Odpůrce dále uvedl, že má pochybnost o aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu, a to z důvodů, že navrhovatel není vlastníkem dotčené stavby č. 118 v k. ú. Želešice a rovněž tak není vlastníkem pozemku p. č. 1378 a p. č. 1379 v k. ú. Želešice, kde údajně hodlá realizovat nástavbu a přístavbu. Navrhovatel v návrhu netvrdí a ani nedokládá, že by měl k dotčeným nemovitostem nějaký jiný vztah, např. nájemní, resp. neuvádí a ani nedokládá, jaká vlastnická práva mají být dotčeným územním plánem obce Želešice dotčena. Jestliže pak navrhovatel opírá svoji aktivní legitimaci o blíže nespecifikovaná vlastnická práva, potom je návrh nejméně v této části neurčitý a neprojednatelný. Odpůrce tyto skutečnosti dokládá zejména orientačním výpisem z katastru nemovitostí č. 720. Odpůrce navrhoval, aby soud návrh v celém rozsahu odmítl.

Ve vyjádření ze dne 14. 2. 2011 odpůrce dále uvedl, že ani doplnění návrhu nezhojilo nedostatek aktivní legitimace navrhovatele. Znovu konstatoval, že má pochybnost o aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu, a to z toho důvodu, že navrhovatel není vlastníkem dotčené stavby a není ani vlastníkem pozemku v k. ú. Želešice, kde údajně hodlá realizovat nástavbu a přístavbu. Navrhovatel v návrhu netvrdí a ani nedokládá, že byl měl k dotčeným nemovitostem nějaký jiný vztah, např. nájemní, a ani neuvádí a nedokládá, jaká vlastnická práva mají být dotčeným územním plánem obce Želešice dotčena. Odpůrce setrval na svém návrhu, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Navrhovatel v podání ze dne 18. 2. 2001 uvedl, že s argumentací odpůrce nesouhlasí a poukazuje na to, že pojem „opatření obecné povahy“ právní řád znal a zná již před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., neboť tento pojem byl poprvé použit v dosud platném zákoně č. 20/1966 Sb. Dovozoval, že územní plán obce Želešice je opatřením obecné povahy, neboť tento dokument řeší konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů a soud současně řeší obecné otázky se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci předesílá, že stěžejní otázkou v posuzované věci je nepochybně otázka, zda je navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť již v návrhu na zahájení řízení je uvedeno, že vlastníkem dotčené stavby není navrhovatel, ale paní H. K. Nejvyšší správní soud však se zřetelem k různým názorům účastníků řízení na institut opatření obecné povahy považoval za důležité zabývat se jeho právní úpravou, judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k této problematice.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101a odst. 1 věty první soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl

na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Institut opatření obecné povahy byl do soudního řádu správního včleněn zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, účinným od 1. 5. 2005. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, který byl publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „*opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů*“.

V dalším rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, jenž byl uveřejněn pod č. 968/2006 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává*“. Z toho pak Nejvyšší správní soud dovodil, že schválení či změna územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona z roku 1976 je opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v ustanoveních § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

Tento právní názor však popřel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, který byl publikován pod č. 1276/2007 Sb. NSS. V uvedeném judikátu se totiž uvádí, že „*opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu a contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá oprávnění podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu. ... Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl*“. Zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, jenž je dostupný na www.nalus.usoud.cz. V něm Ústavní soud dovodil, že „*novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. ... Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydaných formou opatření obecné povahy, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ve znění platném ke dni účinnosti tak nový stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy, tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů*“. Ústavní soud současně v citovaném nálezu vyslovil, že uvedenému materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní

judikaturu Ústavního soudu, podle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento právní názor pak odpovídá i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky).

V dalším nálezu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, který je možné vyhledat na www.nalus.usoud.cz, Ústavní soud dovodil, že *„pokud podle nyní účinného stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, a současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a stavebního zákona uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení ... o stavební uzávěře nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy, materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který správní orgán je příslušný k jeho přezkumu. Opačný závěr by vedl ke skutečnosti, že Ústavní soud jako nejvyšší orgán ochrany ústavnosti by byl příslušný k přezkumu správních aktů, byť publikovaných formou právního předpisu. Nepochybně až do účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl do právního řádu institut opatření obecné povahy začleněn, tomu tak bylo. Od účinnosti citovaného zákona je však k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud. Opatření obecné povahy přitom není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 spr. ř.).“*

Z této judikatury vyplývá nutnost nahlížet na opatření obecné povahy z materiálního hlediska a za opatření obecné povahy považovat i územní plány vydané před účinnosti stavebního zákona č. 183/2006, tedy před 1. 1. 2007, ve formě obecně závazných vyhlášek obcí o závazné části územního plánu podle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1996 Sb. Proto lze konstatovat, že v nyní projednávané věci návrh na zrušení části územního plánu schváleného usnesením zastupitelstva obce Želešice dne 2. 12. 2004, jehož závazná část byla obsažena v obecně závazné vyhlášce obce Želešice č. 2/2004 účinné od 18. 12. 2004, směřuje proti opatření obecné povahy.

Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, sám navrhovatel již v návrhu uvedl, že vlastníkem nemovitostí, tj. objektu č. 118 v Želešicích umístěném na pozemcích p. č. 1378 a 1379, z jehož změny stavby jako stavebník, dovozoval, že je dotčen na svých právech územním plánem obce Želešice z roku 2004, je paní Helena Kovářová. Pro nejasnost návrhu na zahájení řízení byl navrhovatel usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 4 Ao 1/2011 – 15, vyzván k tomu, aby ve lhůtě jednoho týdne ode dne doručení tohoto usnesení doplnil svůj návrh tak, že uvede, v čem spočívá jeho aktivní legitimace k podání návrhu, tj. jaká jeho konkrétní subjektivní práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Současně byl vyzván, aby v téže lhůtě sdělil, zda podal proti rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice č. j. OV/26522-08/1456-08/KLU, ze dne 26. 10. 2010, v zákonné lhůtě odvolání, zda o tomto odvolání již bylo rozhodnuto, případně zda proti rozhodnutí odvolacího orgánu podal žalobu ve správním soudnictví. Odůvodnění tohoto usnesení obsahuje citaci příslušných pasáží usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 12, publikovaného ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1910/2009, které se touto otázkou podrobně zabývalo.

Z výpisu katastru nemovitostí prokazujícího stav evidovaný k datu 31. 1. 2011 pro obec 584266 Želešice vyplývá, že vlastníkem pozemků č. 1378, 1379 a 1380 vlastníkem stavby č. 118 „rod. dekr." na pozemku č. 1378 je paní H. K., a to s právními účinky vkladu práva ke dni 26. 11. 2007.

Z rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice č. j. OV/26522-08/1456-08/KLU, ze dne 26. 10. 2010, vyplývá, že jím byla zamítnuta žádost T. S. na vydání dodatečného povolení na stavbu: přístavba a nástavba objektu individuální rekreace č. e. 118 v Želešicích umístěnou na pozemcích parc. č. 1378, 1379 v k. ú. Želešice. Účastníky řízení byli podle § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a podle § 129 odst. 3 a § 109 odst. 1 písm. a) stavebního zákona žadatel T. S., a podle § 27 odst. 2 správního řádu a podle § 129 odst. 3 a § 109 odst. 1 stavebního zákona, H. K. jako vlastník stavby, na níž byla provedena změna, a další osoby jako vlastníci sousedních pozemků. Z odůvodnění rozhodnutí soud zjistil, že dne 22. 11. 2007 bylo při místním šetření pověřenými úředníky stavebního úřadu zjištěno, že na pozemku par. č. 1378, 1379 v k. ú. Želešice se nachází stavba provedená bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Stavba spočívala v provedení přístavby a nástavby stávajícího objektu na pozemku p. č. 1378 v k. ú. Želešice, který se ke dni provedení kontrolní prohlídky nacházel ve vlastnictví T. S. Rozhodnutím ze dne 19. 11. 2009 Městský úřad Šlapanice žádost o dodatečné povolení stavby zamítl pro rozpor s územním plánem. V odvolacím řízení bylo krajským úřadem napadené rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání správnímu orgánu I. stupně s tím, že žádost neobsahuje nezbytné podklady pro vydání rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí je dále vysvětlován pojem „dostavba" a v jeho závěru je znovu uvedeno, že účastníky řízení jsou žadatel T. S., H. K. jako vlastník stavby, na níž byla provedena změna, a další osoby jako vlastníci sousedních pozemků.

Nejvyšší správní soud k výše uvedenému konstatuje, že zatímco zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v § 129 odst. 3 umožňuje u staveb prováděných nebo provedených bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby stavebníkům nebo vlastníkům požádat o její dodatečné povolení, čímž se i stavebník dostává do okruhu účastníků řízení, je aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vymezena jiným způsobem. Nejvyšší správní soud znovu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, z něhož cituje následující:

„[A]ktivní procesní legitimace návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „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" (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. 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. ... 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 shora již citovaný § 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). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.

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.“

Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatel v návrhu neuvedl žádné konkrétní subjektivní hmotné právo, jež by bylo územním plánem obce Želešice schváleném dne 2. 12. 2004 dotčeno. Uvedený nedostatek podmínky řízení nebyl odstraněn ani v doplnění návrhu, v němž navrhovatel dotčení svých práv dovozoval z postavení stavebníka objektu, který nebyl v jeho vlastnictví, přičemž v jeho vlastnictví od 26. 11. 2007 není ani pozemek č. 1378 a 1379, na němž objekt, jehož změnu navrhovatel prováděl, stojí. Vlastníkem těchto pozemků i stavby je paní H. K., která nabyla tyto nemovitosti kupní smlouvou ze dne 11. 2. 2007 s účinky vkladu vlastnického práva ke dni 26. 11. 2007.

Navrhovatel jako stavebník, který provedl změnu cizí stavby (byť se souhlasem vlastníka, jak tvrdí) není osobou, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které bylo územním plánem obce Želešice regulováno. Není totiž ani vlastníkem pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem) a není ani oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Právo stavebníka provést změnu stavby se souhlasem jejího vlastníka, z něhož navrhovatel dovozuje aktivní legitimaci v tomto řízení, nemá povahu práva absolutního. Jestliže nájemce, podnájemce či vypůjčitel nemohou být v případě územního plánu dotčeni způsobem, jak má na mysli § 101 odst. 1 s. ř. s. neboť jejich práva se nevztahují k území, nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě smlouvy zakládající jejich relativní práva, musí uvedená úvaha platit nutně i pro osobu, která provádí změnu stavby na pozemku, který nevlastní a nepříslušejí jí ani jiná věcná práva k těmto nemovitostem.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že stavebník provádějící změnu stavby na pozemku, který není vlastníkem ani stavby ani pozemku, a nepříslušejí mu k nim ani jiná věcná práva, není osobou aktivně procesně legitimovanou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho části, neboť právo stavebníka provádět změnu stavby je odvozeno jako relativní právo od vlastníka stavby případně pozemku, na kterém stavba stojí.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy – části územního plánu obce Želešice schváleného dne 2. 12. 2004, vydaného ve formě obecně závazné vyhlášky obce Želešice odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Zjevná neoprávněnost je patrná již z návrhu na zahájení řízení, v němž navrhovatel výslovně uvedl, že vlastníkem předmětného objektu je paní H. K., jakož i z rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 26. 10. 2010, které k návrhu připojil.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

Vzhledem k odmítnutí návrhu z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. má Nejvyšší správní soud za to, že je na místě postupovat analogicky podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, a proto rozhodl o vrácení zaplacené částky soudního poplatku v částce 1000 Kč.

Podle § 3 odst. 1, věty druhé zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve věcech správního soudnictví rozhoduje ve věcech poplatků za řízení soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci, což je v daném případě Nejvyšší správní soud.

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

V Brně dne 28. února 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu