

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatele **P. P.,** zastoupeného Mgr. Robertem Cholenským, advokátem se sídlem v Brně, Bolzanova 461/5, proti odpůrci **Městysu Divišov,** se sídlem Divišov, Horní náměstí 21, zastoupenému Mgr. Jakubem Sýkorou, advokátem v Praze 3, Přemyslovská 1658/31, za účasti: **1) R. L., 2) J. B., 3) J. P., 4) E. H., 5) P. H.,** , o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze, ze dne 4. 10. 2012, č. j. 50 A 9/2012 – 114,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Návrhem podaným u Krajského soudu v Praze se navrhovatel domáhal zrušení změny č. 1 územního plánu obce Divišov, vyhlášeného formou opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP ze dne 26. 4. 2012, na základě usnesení zastupitelstva městyse Divišov ze dne 25. 4. 2012, č. 2/2012. Krajský soud shora uvedeným rozsudkem návrh zamítl.

V odůvodnění svého rozsudku krajský soud uvedl, že navrhovatel spatřuje nezákonnost napadené změny územního plánu jednak v tom, že schválená územně plánovací dokumentace

nezahrnuje návrhovou plochu č. 1.22, která byla součástí zadání změny územního plánu, dále pak ve způsobu regulace lokality označené jako č. 1.23, kde došlo ke změně stávajícího funkčního využití území. Poté, co konstatoval podstatné kroky předcházející vydání rozporované změny územního plánu, zabýval se krajský soud nejprve otázkou aktivní legitimace žalobce. S odkazem na konstantní judikaturu zdejšího soudu uvedl, že navrhovatelem může být v zásadě pouze osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vliv k nějaké části území regulovaného územním plánem (typicky vlastník pozemku či nemovitosti a oprávněný z věcného práva k takovým věcem). Nestačí přitom, 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 v podobě zásahu do hmotného práva. Jako druhý krok v rámci zkoumání aktivní legitimace musí soud také posoudit, zda v případě pravdivosti tvrzení navrhovatele není dotčení jeho práv z povahy věci zcela zjevně vyloučeno, neboť takový návrh by nemohl být přípustný. V této fázi přitom ještě nejde o posuzování důvodnosti návrhu, tedy o samotné věcné přezkoumání opatření. Uvedl také, že jakkoli je žalobní legitimace vázána na dotčení hmotných práv osoby, není vyloučeno, aby se dovolávala i porušení procesních pravidel, mohla-li ovšem vyvolat nezákonnost opatření obecné povahy jako takového. Z tohoto pohledu se pak krajský soud zabýval tím, zda změnou územního plánu mohla být dotčena veřejná práva navrhovatele v obou sporných lokalitách (fakt, že je vlastníkem nemovitostí v těchto lokalitách, nebyl sporný).

Pokud jde o lokalitu označenou č. 1.22, zde krajský soud upozornil, že ta byla ze změny územního plánu vyřazena. V původním (prvním) návrhu změny územního plánu byla navrhována změna z kategorie *orná půda, ZPF, nezastavitelné území* na *výroba lehká*; s ohledem na následně vydané koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 5. 8. 2009 byla provedena úprava návrhu změny územního plánu, jejíž součástí bylo i navržení vypuštění lokality č. 1.22. Tato lokalita byla tedy součástí pouze prvního návrhu změny územního plánu a nikoli již jeho změny samotné (vyplývající z druhého, schváleného, návrhu změny územního plánu). Pozemky, včetně těch, které jsou ve vlastnictví navrhovatele (a které hodlal využít pro své podnikání), tedy nejsou změnou územního plánu regulovány a nejsou jí ani dotčeny, tak jak byl pojem dotčenosti vymezen v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti krajský soud upozornil, že územní plán je dlouhodobý a dynamický proces, proto schválená změna územního plánu nemusí plně korespondovat s obsahem jejího dřívějšího zadání. V posuzované věci to znamená, že navrhovatel, jehož pozemky nebyly ve výsledku zařazeny mezi ty, u kterých došlo ke změně ve funkčním využití, nebyl v této části vydaným opatřením nijak zkrácen, neboť mu nenáleželo žádné právo na stanovení takových podmínek plochy, které by vyhovovaly jeho soukromým zájmům. Soud proto uzavřel, že navrhovatel není v tomto rozsahu aktivně legitimován, neboť pozemky změnou územního plánu vůbec nebyly regulovány ani dotčeny a jejich funkční vymezení se vydáním opatření obecné povahy nezměnilo. Navrhovatele tak k podání návrhu legitimuje pouze tvrzení ohledně zásahu do jeho vlastnického práva k pozemkům, zahrnutým do lokality 1.23, a dále pak tvrzení o zásahu do jeho procesních práv. Jelikož u těchto procesních námitek nebylo možno *prima vista* vyloučit jejich dopad do hmotně právní sféry navrhovatele, přistoupil soud taktéž k jejich věcnému přezkumu.

V rámci věcného přezkumu krajský soud podrobně věcně vypořádal námitky, vztahující se k lokalitě označené č. 1.23, neboť, jak již bylo konstatováno, v případě této lokality došlo napadeným opatřením obecné povahy ke změně funkčního využití zde se nacházejících nemovitostí. Na straně 9-18 rozsudku tak vypořádal celkem 18 námitek navrhovatele; ty neshledal důvodnými a návrh proto zamítl.

Včas podanou kasační stížností, opírající se o důvod vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), se navrhovatel (dále jen „stěžovatel") domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku. Stěžovatel výslovně uvádí, že nesouhlasí s názorem krajského soudu, vyjádřeným na str. 9 rozsudku, dle kterého není k podání žaloby aktivně věcně legitimován, neboť pozemky v jeho vlastnictví nebyly změnou územního plánu regulovány ani dotčeny a jejich funkční vymezení se vydáním opatřením obecné povahy nezměnilo. Uvádí, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu (výslovně odkazuje na rozsudky sp. zn. 1 Ao 1/2009 a 1 Ao 5/2010) je splnění podmínek aktivní procesní legitimace dáno, tvrdí-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Ten, kdo je aktivně legitimován k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Právě taková situace v posuzované věci, nastala, neboť stěžovatel je vlastníkem či spoluvlastníkem celé řady pozemků, které jsou (mohou být) napadeným opatřením obecné povahy dotčeny z hlediska jejich hodnoty, možného způsobu využití nebo jiných dopadů změny územního plánu (mimo jiné změnou přístupu k nim). To krajský soud v průběhu celého řízení akceptoval a jeho závěr o absenci aktivní legitimace stěžovatele je proto zcela překvapivý a flagrantně nesprávný.

K samotným důvodům návrhu se pak krajský soud vyjádřil pouze *obiter dictum*, vycházeje z premisy o absenci aktivní věcné legitimace stěžovatele. Způsob, jakým krajský soud napadenou změnu územního plánu posoudil, považuje stěžovatel za hrubě nepřesný už co do její rekapitulace, a zejména se pak soud přiměřeným způsobem nezhostil povinnosti vypořádat se s žalobními námitkami, směřujícími proti zjevným procesním pochybením žalovaného při projednávání změny územního plánu obce. Bližší polemika s těmito názory by však byla, dle názoru navrhovatele, nadbytečná, neboť nepředstavují *ratio decidendi* argumentace soudu.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za zcela souladný se zákonem a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení ad 3) uvedla, že se zcela ztotožňuje s obsahem kasační stížnosti a navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen. Zbývající zúčastněné osoby se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Navrhovatel konečně v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že byl zkrácen na svých hmotných i procesních právech tím, že v důsledku vydaného *územního rozhodnutí* došlo ke snížení hodnoty jeho nemovitostí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodu v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu shora popsané kasační stížnosti je zřejmé, že *ratio decidendi* argumentace stěžovatele stojí na názoru, že krajský soud nesprávně vyhodnotil otázku jeho aktivní legitimace, a právě z tohoto důvodu návrh na zrušení změny územního plánu obce (městyse) Divišov zamítl. Tato argumentační premisa je ovšem zcela chybná, neboť nedostatek věcné aktivní legitimace stěžovatele shledal krajský soud pouze ve vztahu k lokalitě č. 1.22; pokud jde o lokalitu č. 1.23, zde krajský soud aktivní věcnou legitimaci stěžovatele nikterak nezpochybnil a všechny jím uplatněné námitky také meritorně přezkoumal. Je tedy zcela evidentní, že ve vztahu k posledně zmiňované lokalitě se argumentace stěžovatele v kasační stížnosti zcela míjí s důvody, pro které krajský soud žalobu (v této části) zamítl, a lze ji tedy bez dalšího označit za nedůvodnou.

Rámec shora popsané argumentace stěžovatele překračuje kasační stížnost pouze v části III. 10, kde (bez bližšího upřesnění) krajskému soudu vytýká, nedostatečné vypořádání žalobních námitek o zjevných procesních pochybeních odpůrce při projednávání předmětné změny územního plánu. Tato argumentace by mohla být potencionálně relevantní, ovšem jen ve vztahu k lokalitě č. 1.23, neboť pouze v tomto rozsahu krajský soud neustal na konstatování nedostatku aktivní legitimace stěžovatele a jeho jednotlivými námitkami se zabýval věcně. Námitky tohoto typu byly v návrhu na zahájení řízení vskutku uplatněny, kasační stížnost je však v tomto ohledu zcela neurčitá, neboť blíže nepolemizuje s jednotlivými závěry krajského soudu, který je věcně vypořádal a nesplňuje tak obligatorní podmínky kladené na formulaci bodů kasační stížnosti, ve smyslu ustanovení § 106 s. ř. s. Takto zcela obecně formulovanou kasační argumentaci lze proto uchopit pouze ve zcela obecné rovině, tedy lze jen posoudit, zda krajský soud některou z námitek uplatněných v návrhu na zahájení řízení neopomenul vypořádat, či vypořádal nepřezkoumatelným způsobem. Takový deficit napadeného rozsudku nicméně Nejvyšší správní soud nenalezl a lze tak i v této části označit kasační argumentaci stěžovatele za zcela nedůvodnou.

Jak bylo již výše opakovaně konstatováno, pouze v případě lokality č. 1.22 krajský soud naznal, že stěžovatel nedisponoval aktivní věcnou legitimací k podání návrhu – pouze v tomto rozsahu se tak lze věcně zabývat výhradami stěžovatele ke způsobu, jakým byla tato otázka vyhodnocena. Zde je třeba uvést, že krajský soud zcela správně vycházel z konstantní judikatury zdejšího soudu, který se otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy opakovaně zabýval – zmínit lze zejména usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Aktivní věcná legitimace je v tomto typu soudního řízení (je-li napadeným opatřením obecné povahy územně plánovací dokumentace) spojována zásadně s vlastnictvím nemovitosti dotčené posuzovaným opatřením obecné povahy (zde územním plánem); současně nesmí být *a priori* vyloučeno,

že by tímto opatřením obecné povahy mohla být zasažena právní sféra vlastníka dotčené nemovitosti. V oblasti územního plánování byla aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy judikaturou dovozena též u vlastníků nemovitostí nacházejících se mimo rozporované regulované území, namítají-li, že takto provedená změna ve způsobu využití (cizích) nemovitosti, otevírá do budoucna možnost jejich využití způsobem, který přinese pro navrhovatele (jako vlastníka nemovitosti nacházející se vně tohoto území) výrazné negativní externality typu exhalací, hluku, zápachu apod. I v těchto případech je však aktivní legitimace navrhovatele vždy spojována se změnou, ve stávající regulaci území – právě tato změna je předmětem posouzení ze strany správních soudů.

Stěžovatelova situace je však jiná, neboť nezákonnost územního plánu (respektive jeho změny) spatřuje v tom, že v konkrétní oblasti, kde se nacházejí nemovitosti v jeho vlastnictví, k žádné změně ve způsobu využití území nedošlo. Judikatura zdejšího soudu (viz například rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 - 82) v takových případech stojí na názoru, že nedošlo-li (materiálně vzato) ke změně regulativu funkčního využití nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele, nemůže se jen z tohoto důvodu jednat o zásah do jeho právní sféry. Přestože lze z judikatury zdejšího soudu (viz například rozsudek ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011 – 51) vysledovat, že ve zcela specifických a výjimečných případech by přiznání aktivní legitimace k podání návrhu nemusel bránit ani fakt, že nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele nebyly (na rozdíl od jiných nemovitostí) provedenou regulací nikterak dotčeny (v čemž by byla spatřována nezákonnost), vždy je nutno trvat na tom, aby nově nastolený stav vedl ke změně v právním postavení navrhovatele. Právě na to krajský soud zcela přiléhavě ve svém rozsudku poukázal, uvedl-li, že pokud nebyly pozemky v lokalitě č. 1.22 zahrnuty do změn ve funkčním využití, nemohlo tím být zasaženo do právní sféry stěžovatele, neboť mu žádné právo na stanovení takových podmínek plochy, které by vyhovovaly jeho soukromým zájmům, nenáleží. V této souvislosti je vhodné doplnit, že oblast územního plánování představuje proces, ve kterém jde vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Stěžovatel tedy musí respektovat fakt, že „*volba konkrétní podoby využití určitého území není výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007). Úkolem správních soudů je tedy pouze posoudit, zda při tvorbě územního plánu nedošlo k vybočení ze zákonných mantinelů a nikoli posuzovat účelnost zvolených řešení. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti lze tedy uzavřít, že argumentace krajského soudu stěžovatelem vytýkanými deficity netrpí a kasační stížnost tak není důvodná. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – odpůrce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké akceptovatelné náklady řízení vznikly. Jeho vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 12. 2012 (učiněné prostřednictvím právního zástupce) je prostým vyjádřením procesního stanoviska, bez jakékoli bližší argumentace; nejde proto o úkon právní služby, za který by bylo možné přiznat odměnu, ve smyslu příslušných ustanovení vyhlášky č. 170/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění. Nejvyšší správní soud proto v případě odpůrce rozhodl tak, že mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Co se týče osob zúčastněných na řízení, zde v otázce náhrady nákladů řízení postupoval Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Dle ustanovení prvně zmíněného má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodu zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Jelikož v daném případě nebyla shledána existence důvodů pro přiznání náhrady nákladů řízení těmto osobám ve smyslu citovaného ustanovení, Nejvyšší správní soud o jejich nákladech řízení nerozhodoval.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu