



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci navrhovatele **Ing. R. V.**, zastoupeného Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci **obci Nová Ves pod Pleší**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Nová Ves pod Pleší,

t a k t o :

- I.** Návrh **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 2. 11. 2007 domáhá se navrhovatel zrušení opatření obecné povahy – Změny územního plánu sídelního útvaru Nová Ves pod Pleší, schválené usnesením Zastupitelstva obce Nová Ves pod Pleší ze dne 12. 9. 2007 č. 8-9/07. Ke své aktivní procesní legitimaci uvádí, že je spoluvlastníkem ideální jedné poloviny pozemků parc. č. PK 361/1 a parc. č. 367/7 v k.ú. N. V. zapsaných na listu vlastnictví č. 952 v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj v Příbrami. Na pozemku parc. č. PK 367/7 je umístěna budova pro individuální rekreaci parc. č. st. 257 k.ú. N. V., již je navrhovatel rovněž z ideální poloviny spoluvlastníkem. Uvedené pozemky navrhovatel obhospodařuje jako sad starých, krajových, ohrožených, netradičních plodin a odrůd jablek. Změnou územního plánu je vytýčeno nové zastavitelné území v rozsahu 0,25 ha na severu katastrálního území na pozemcích parc. č. 389/9 (389/1) a 367/9 s funkčním využitím jako agrofarma – zemědělská výroba.

Navrhovatel má zato, že změnou územního plánu došlo k dotčení jeho vlastnického práva k předmětným nemovitostem, a to zejména v důsledku pachu, hluku, ztráty či úbytku podzemních vod, zamoření odpady a odpadními látkami z živočišné výroby a znečištěnými

splaškovými vodami, znesnadněním či úplným zamezením uskutečňování obecně prospěšných činností na pozemku a snížením hodnoty majetku. Navrhovatel dále namítá, že nebyl zohledněn jeho rekreační objekt v části návrhu změny územního plánu „Koncepce uspořádání krajiny – rekreace“ a není pravdivý ani závěr, že se nezmění pohledové podmínky. Navrhovatel namítá také zásah do krajinného rázu, možný konflikt svého vlastnického práva s pásmem ochrany zvířat, které bude nutné kolem agrofarmy zřídit, a nehospodárné rozšiřování zastavitelného území. Navrhovatel upozorňuje též na skutečnost, že změna územního plánu byla učiněna na podnět soukromých osob, zatímco obecně prospěšné činnosti, které na svém pozemku již několik desítek let uskutečňuje, budou tímto znemožněny. Není tedy ve veřejném zájmu rozšiřovat zastavitelné území o pozemky sousedící s pozemky navrhovatele na jeho úkor.

Vady napadeného opatření obecné povahy spatřuje navrhovatel v tom, že změna územního plánu nebyla projednána a schválena zákonem stanoveným způsobem, neboť o jeho pořízení nebylo nikdy rozhodnuto příslušným orgánem v souladu se zákonem a ke schválení tohoto opatření došlo na neveřejném zasedání zastupitelstva. Opatření obecné povahy dle názoru navrhovatele také nebylo vyhotoveno a zveřejněno v souladu se zákonem a nebylo dostatečně rozhodnuto o jeho námitkách a nesouhlasích. Navrhovatel má rovněž za to, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s ust. § 55 odst. 3 a §§ 18 a 19 stavebního zákona.

Navrhovatel závěrem shrnuje, že výše uvedené vady postupu při vydávání opatření obecné povahy jsou podle jeho názoru natolik rozsáhlé a zásadní, že odůvodňují zrušení 3. změny územního plánu jako celku. Ze stejných důvodů je nutno uvedené opatření obecné povahy považovat nejen za nezákonné, ale pravděpodobně i nicotné. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud s účinností ode dne vyhlášení rozsudku opatření obecné povahy – Změnu č. 3 územního plánu sídelního útvaru Nová Ves pod Pleší, schválenou usnesením Zastupitelstva obce Nová Ves pod Pleší ze dne 12. 9. 2007, č. 8-9/07 zrušil.

Z napadeného opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zjišťuje, že jím byla změněna závazná část územního plánu sídelního útvaru Nová Ves pod Pleší a to tak, že jím byla nově vymezena plocha pro zemědělskou malovýrobu – agrofarmu na severu katastrálního území na parcelách č. 389/9 a 367/7 v rozsahu 0,25 ha. Tato funkční plocha byla zařazena do zastavitelných ploch. Pro nově vymezené zastavitelné území byly stanoveny následující regulativy: Maximální procento zastavění do 40 % plochy při ponechání izolační zeleně v rozsahu minimálně 20 % plochy. Maximální hladina zástavby jedno nadzemní podlaží (výška hřebene střechy do 8 m) a vzdálenost staveb od okraje lesa minimálně 35 m. Součástí vydané změny č. 3 územního plánu jsou také výkresy grafické části, a to výkres základního členění území 1 : 5000, hlavní výkres – urbanistická koncepce 1 : 5000 a schéma umístění řešené plochy ve změně č. 3.

Z uvedených výkresů Nejvyšší správní soud zjišťuje, že pozemky navrhovatele parc. č. 367/7 (a parc. č. 361/1) nesousedí přímo s nově vymezeným zastavitelným územím, dle dokumentace jsou hranice pozemku navrhovatele od hranice území vzdáleny 42 až 50 m, vzdálenost rekreačního objektu navrhovatele činí asi 70 m. Mezi zamýšlenou stavbou agrofarmy a chatou navrhovatele je již nyní sad na pozemku navrhovatele a u agrofarmy je součástí plánu zajištění izolační zeleně přednostně na místě zeleně dnešní.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci. Dospěl při tom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomuto i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci

a zástupce navrhovatele mají procesní způsobilost, navrhovatel splnil předepsanou povinnost tvrzení o zkrácení na právech a návrh byl podán včas. O těchto skutečnostech ostatně není mezi účastníky sporu. Soud se však musel speciálně zabývat otázkou, zda navrhovatel není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v souvislosti s ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona.

Při řešení této otázky vycházel soud ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59 publikovaného pod č. 1043/2007 ve Sbírce rozhodnutí NSS. Podle tohoto rozsudku *lze odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou vyhradit případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným případům nedostatku legitimace hmotné, který je zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.* O takový případ půjde např. tehdy, jestliže žalobce (navrhovatel) tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995 č. j. 6 A 56/94) nebo tehdy, pokud napadeným rozhodnutím vůbec nebylo rozhodováno o jeho právech či povinnostech, jejichž zkrácení tvrdí (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1994 č. j. 6 A 255/93 - 18). *Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat. I v případě, že nedostatek aktivní legitimace posléze vyjde najevo, musí o věci rozhodnout rozsudkem.*

V projednávané věci je nesporná aktivní procesní legitimaci navrhovatele, neboť ta je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech a tuto povinnost navrhovatel splnil. Spornou je však legitimace věcná (hmotná) s ohledem na výklad pojmu „vlastník pozemků a staveb dotčených návrhem zastavitelných ploch“ podle ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona. Není zajisté pochyb o tom, že vlastníkem dotčených pozemků je ten, jehož pozemek byl začleněn do zastavitelných ploch, případně ten, jehož pozemek byl z těchto ploch vyčleněn. Naskytá se však otázka, zda dotčeným vlastníkem může být i majitel pozemku sousedního či dokonce pozemku, jež se zastavitelnou plochou vůbec nesousedí. K této otázce se Nejvyšší správní soud rovněž vyjádřil již ve své předešlé judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 9. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007 – 73. Svůj názor zde opřel o judikaturu Ústavního soudu i bývalého nejvyššího správního soudu a na tomto základě dospěl k závěru, že *pojem „dotčenosti“ je nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků a staveb, na které změna územního plánu přímo dopadá. Dotčenost se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky a stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.*

Byť tedy v projednávaném případě zůstává prozatím sporné, zda napadeným opatřením obecné povahy byla skutečně dotčena práva navrhovatele, lze uzavřít, že pro podání návrhu není osobou zjevně neoprávněnou. Jak vyplývá z výše uvedeného, z povahy věci není vyloučeno, aby vlastníkem dotčeným změnou územního plánu byl i vlastník pozemku přímo nesousedícího s nově vymezeným zastavitelným územím a zároveň není na první pohled bez pochyb zřejmé, že napadené opatření obecné povahy do jeho práv nezasáhlo.

Pro další fázi považuje Nejvyšší správní soud za nutné nejprve stručně objasnit charakter napadeného správního aktu a poté se zaměřit na posouzení otázky, zda je navrhovatel k podání návrhu aktivně legitimován i věcně a následně v jakém rozsahu

napadené opatření obecné povahy přezkoumat. K tomu Nejvyšší správní soud předepisuje, že podle ust. § 43 odst. 4 ve spojení s ust. § 55 odst. 2 stavebního zákona se změna územního plánu vydává formou opatření obecné povahy a o předmětu přezkumu tedy není sporu. Doktrinárně je opatření obecné povahy správní akt s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je okruh adresátů obecný, pro aktivní legitimaci k podání návrhu je nutno trvat na zákonném požadavku dotčení na právech přímo napadeným opatřením, jak ostatně vyplývá z ust. § 101a s. ř. s. Zákon totiž vychází z toho, že možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárně procesním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, co je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatele došlo, je možno zabývat se i zákonností procedury přijetí. V daném konkrétním případě to znamená, že je třeba posoudit, zda navrhovatel spadá do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny a zda tedy u něj skutečně nastala ona výjimečná situace, kdy realizací změny územního plánu dojde nepochybně k podstatnému ovlivnění poměrů i na jeho nesousedícím pozemku.

Po zhodnocení skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že změnou územního plánu nebyla hmotná práva navrhovatele dotčena. Jak bylo již uvedeno výše, námitky navrhovatele směřují především proti narušení jeho vlastnického práva v důsledku pachu, hluku, ztráty či úbytku podzemních vod, zamoření jeho nemovitostí odpady a odpadními látkami z živočišné výroby a znečištěnými splaškovými vodami, zamezení obecně prospěšných činností na jeho pozemku a snížení hodnoty jeho nemovitostí. Možný je dle jeho názoru také konflikt vlastnického práva s pásmem ochrany chovu zvířat, které bude nutné kolem agrofarmy zřídit. K tvrzenému narušení vlastnického práva je však možno souhrnně uvést, že žádný z uváděných negativních důsledků z přijaté změny územního plánu nevyhnutně nevyplývá. Cílem územního plánu (definovaným v ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona) je totiž především stanovení základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání a koncepce veřejné infrastruktury. Konkrétně pak územní plán vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo k opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšné opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Schválení navrženého záměru, stanovení podmínek pro využití a ochranu území a rovněž podmínek pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby, je pak následně až věcí územního řízení. V daném případě došlo změnou územního plánu k vymezení nově zastavitelného území pro zemědělskou malovýrobu a byly stanoveny regulativy využití území. Jakou konkrétní podobu bude zamýšlená agrofarma mít, však bude zřejmé až po zpracování záměru a předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení. Teprve tehdy bude rovněž možné posoudit, zda by realizací záměru došlo k dotčení práv navrhovatele a zda tedy bude mít alespoň v územním řízení postavení účastníka podle ust. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Jinak řečeno, v daný okamžik nelze nijak dovodit příčinnou souvislost mezi provedenou změnou územního plánu a možnými důsledky stavby agrofarmy na nemovitosti navrhovatele tak, jak je sám popsal ve svém návrhu. Na tomto místě je třeba zdůraznit to, co bylo již uvedeno výše, že totiž věcnou legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž byla vyhlášena změna územního plánu, může mít vlastník nesousedícího pozemku jen zcela výjimečně, např. tehdy, pokud by z konkrétních okolností bylo již v této fázi nepochybné, že při jakémkoliv způsobu realizace změny územního plánu dojde k dotčení vlastnických práv majitelů pozemků a staveb, a to nejen sousedních, ale i vzdálenějších. V projednávaném případě by tomu tak mohlo být například tehdy, kdyby v blízkosti nemovitostí navrhovatele byly vyčleněny pozemky pro zřízení rozsáhlé průmyslové zóny s rizikovými provozy, nikoliv však za stávajících okolností, kdy je ve vzdálenosti cca 50 m od hranic jeho pozemku

a cca 70 m od rekreačního objektu na něm stojícímu při existenci isolační zeleně v rozsahu 20 % zastavitelného území ve směru k nemovitosti navrhovatele plánována stavba malé agrofarmy, limitované jedním nadzemním podlažím, maximální výškou hřebene střechy 8 m a maximální zastavěnou plochou 40 % ze zastavitelného území o rozloze 0,25 ha, jejíž konkrétní parametry (s předpokládaným kusovým chovem dobytka) budou teprve stanoveny v územním řízení. Nelze tedy zatím v důsledku změny územního plánu dovodit ani obtěžování pachem, hlukem a odpady, ztrátu či úbytek podzemních vod, pohledové změny, ba ani zamezení veřejně prospěšné činnosti na pozemku navrhovatele či snížení ceny jeho nemovitostí. Dotčení svého vlastnického práva kvůli stanovení ochranného pásma pak sám navrhovatel označuje pouze za potenciální a není tedy ani třeba se jím blíže zabývat. Lze se tak ztotožnit s tím, co bylo uvedeno správním orgánem již v rozhodnutí o námitkách, tj. že tvrzené dotčení na právech navrhovatele se zatím pohybuje v rovině pouhých spekulací. K tomu Nejvyšší správní soud jen pro úplnost uvádí, že námitky ohledně snížení krajinného rázu navrhovateli nepřísluší, neboť nemají s vlastnictvím předmětných nemovitostí žádnou souvislost. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou územního plánu vydanou formou opatření obecné povahy k dotčení jeho vlastnických práv nedošlo. Za této situace se Nejvyšší správní soud již nezabýval námitkami uvedenými navrhovatelem pod bodem III. návrhu, které směřovaly proti proceduře přijetí opatření obecné povahy a nedostatkům samotného správního aktu, a návrh podle ust. § 101d odst. 2. s. ř. s. zamítl.

Podle ust. § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 5. prosince 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu