ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Jana Passera v právní věci navrhovatelů: **a) R. H., b) H. H.**, zastoupených JUDr. Františkem Kubínem, advokátem se sídlem v Havířově-Městě, Dlouhá třída 461/3, 736 01, proti odpůrci: **Obec Malenovice**, Malenovice 85, Frýdlant nad Ostravicí, 739 11, zastoupenému JUDr. Milanem Pavelcem, advokátem se sídlem Zámecké náměstí 42, Frýdek-Místek, 738 01, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, územního plánu obce Malenovice ze dne 4. 7. 2008,

takto:

I. Opatření obecné povahy - územní plán obce Malenovice, schválený zastupitelstvem obce Malenovice dne 4. 7. 2008, **se** k návrhu R. H. dnem právní moci tohoto rozsudku **zrušuje** v části týkající se pozemku parcelní číslo 181/11 v katastrálním území Malenovice.

II. Ve zbytku **se** návrh R. H. **zamítá**.

III. Návrh H. H. **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 8. 2008 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Malenovice ze dne 4. 7. 2008.

Z návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplynuly následující skutečnosti:

Návrh se týká pozemku parc. č. 181/11, zapsaného na LV č. 704 u Katastrálního úřadu pro Moravskoslezský kraj, katastrální pracoviště Frýdek-Místek, vedeného v územním plánu jako pastvina. Navrhovatelé usilují o to, aby byl v územním plánu dále pozemek veden jako zastavitelná plocha.

Zastupitelstvo obce Malenovice schválilo v roce 2003 záměr na pořízení nového územního plánu dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu dále jen „stavební zákon z r. 1976“). Navrhovatelé přitom zažádali o zařazení pozemku parc. č. 181/11 do kategorie „zastavitelná plocha“ z důvodu zamýšlené stavby hospodářské budovy s bytovou jednotkou. K této žádosti se vyjádřily dotčené orgány.

Dne 15. 3. 2004 se Správa chráněné krajinné oblasti Beskydy (v textu dále „Správa CHKO“) vyjádřila k návrhu zadání plánu. Uvedla, že nesouhlasí s rozšířením zastavitelného území o plochu III/3 (parc. č. 181/1). Podle přiložených map byl pozemek parc. č. 181/11 zakreslen jako součást plochy III/3, a spolu se sousedním pozemkem souhrnně označen pod parc. č. 181/1.

Následně Správa CHKO vydala dne 18. 7. 2005 v jiném řízení rozhodnutí čj. CHKO/85/2888/05/802/Svob. ve věci umístění stavby „hospodářské stavení s bytovou jednotkou“ na pozemku parc. č. 181/11 v kat. území Malenovice ve III. zóně CHKO Beskydy. Rozhodnutím udělila souhlas s umístěním stavby, pokud navrhovatelé dodrží veškeré podmínky, které správa CHKO v rozhodnutí dále specifikovala.

V konceptu územního plánu byl proto pozemek parc. č. 181/11 dále veden jako možná plocha pro bydlení, označená 39-RD.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor životního prostředí, jako dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, vydal dne 19. 12. 2006 nesouhlasné stanovisko k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dle § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Krajský úřad odůvodnil nesouhlas mimo jiné tím, že plochu 39-RD tvoří pozemky s nejvyšší třídou ochrany zemědělské půdy. Dalším důvodem pro neudělení souhlasu bylo narušení možnosti zemědělského hospodaření na daném území.

Stanovisko krajského úřadu bylo pro zastupitelstvo obce Malenovice rozhodující a následně v návrhu územního plánu obec vedla pozemek jako zemědělskou plochu v nezastavitelném území obce.

Navrhovatelka b) vznesla dne 21. 5. 2008 při veřejném projednání návrhu územního plánu námitku, kterou brojila proti vyloučení pozemku parc. č. 181/11 z územně plánovací dokumentace, a žádala zastupitelstvo o přezkoumání a zdůvodnění nesouhlasu se zahrnutím předmětného pozemku do kategorie pozemků určených pro výstavbu. Námitka byla posouzena jako připomínka, protože dle názoru obce nesplňovala náležitosti § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu dále „stavební zákon z r. 2006“), nebyly v ní uvedeny údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a dále bylo zpochybněno vlastnické právo navrhovatelky b) k nemovitosti parc. č. 181/11. Obec připomínce nevyhověla.

Zastupitelstvo obce dne 4. 7. 2008 schválilo návrh územního plánu.

Následně podali navrhovatelé k Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Malenovice.

Především navrhovatelé poukázali na rozporná stanoviska Správy CHKO. V roce 2003 schválilo zastupitelstvo obce záměr pořídit nový územní plán. K návrhu zadání územního plánu se dne 15. 3. 2004 vyjádřila Správa CHKO Beskydy, a vyslovila nesouhlas s rozšířením zastavitelného území o plochu III/3 (parc. č. 181/1). Podle navrhovatelů byl pozemek parc. č. 181/11 v jejich vlastnictví sice součástí plochy vedené pod označením III/3, ale z vyjádření CHKO jasně vyplývá, že nesouhlasí se zastavěním pozemku parc. č. 181/1. Pozemek parc. č. 181/11 nebyl v této době již součástí pozemku parc. č. 181/1. Pokud je tedy ve vyjádření Správy CHKO Beskydy výslovně uvedeno parc. č. 181/1, nevztahuje se nesouhlas na pozemek parc. č. 181/11. Připomněli, že Správa CHKO Beskydy vydala dne 18. 7. 2005

na základě individuální žádosti navrhovatelů rozhodnutí ve věci „umístění stavby hospodářské stavení s bytovou jednotkou na pozemku parc. č. 181/11 v kat. území Malenovice v III. zóně CHKO Beskydy“, jímž udělila souhlas s umístěním stavby.

Další námitka mířila proti negativnímu stanovisku krajského úřadu (odboru životního prostředí) ke konceptu územního plánu obce ze dne 19. 12. 2006. Krajský úřad uvedl, že „*posoudil podklady zejména se zřetelem na rozsáhlejší lokality s nejvyšší třídou ochrany a intenzifikačními opatřeními a požadavky, které naruší možnosti zemědělského hospodaření v daném území. V tomto směru krajský úřad nesouhlasí se záměry v lokalitě ozn. 38-RD“*. Podle navrhovatelů je podle listu vlastnictví u pozemku parc. č. 181/11 uvedena číselná hodnota BPEJ 84814. Tato hodnota znamená, že půda je zařazena do třídy s nejnižší ochranou (páté) podle metodického pokynu Ministerstva životního prostředí, čj. OOLP 1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Pozemek je uzavřen ze dvou stran komunikacemi; souvisící pozemky byly využívány pouze jako pastvina a kvůli nekvalitní kamenité půdě není jejich zemědělské obhospodařování vhodné. Přes pozemek vedou inženýrské sítě a je v těsné blízkosti zastavěného území obce.

Navrhovatelé dále nesouhlasili s neprojednáním námitky vlastníka pozemků. Navrhovatelka b) podala proti návrhu územního plánu námitku, kterou mělo zastupitelstvo obce projednat na svém veřejném zasedání dne 21. 5. 2008. Námitka byla během zasedání přehodnocena na připomínku. Bylo zpochybněno vlastnictví navrhovatelky b) k předmětné nemovitosti, proto prý nebyla dle zastupitelstva k podání námitky aktivně legitimována. Navrhovatelé ale získali nemovitost parc. č. 181/11 podle svého tvrzení za existence manželství ze společných prostředků; nemovitost je proto součástí společného jmění manželů. Navrhovatelka b) je spoluvlastníkem nemovitosti, a proto je oprávněna k podání námitky proti návrhu územního plánu obce.

Odpůrce ve vyjádření k věci navrhl zamítnutí návrhu. V otázce rozporných stanovisek Správy CHKO uvedl, že ve vyjádření Správy CHKO k návrhu zadání nového územního plánu obce Malenovice ze dne 15. 3. 2004 bylo uvedeno, že správa nesouhlasí s rozšířením zastavitelného území o plochu III/3 (parc. č. 181/1). Podle odpůrce součástí plochy III/3 je jak pozemek parc. č. 181/1, tak 181/11. Proto se nesouhlasné vyjádření vztahuje i na pozemek navrhovatelů.

Namítl dále, že Správa CHKO Beskydy vydala dne 25. 10. 2005 další stanovisko, a to k pozemkům parc. č. 181/1, 183/1 a 181/11 v katastrálním území Malenovice. Správa CHKO uvedla: „*Stanovisko Správy CHKO Beskydy se tedy v rámci projednávání návrhu zadání územního plánu obce Malenovice liší od stanoviska, které vydala Správa CHKO Beskydy v rámci správního řízení vedeného ve věci konkrétních žádostí, což není s ohledem na skutečnost, že územní plánování je nepřetržitě probíhajícím dialogem o území a jeho možnostech, neobvyklé. To by však nemělo zadávat předpoklad, že individuálně řešené žádosti mohou být bez projednání se všemi dotčenými orgány státní správy a dalšími subjekty ze zákona, zařazeny jako odsouhlasené plochy územního plánu, určené pro výstavbu. V tomto smyslu byli i žadatelé o umístění staveb poučeni“*.

Odpůrce tvrdil, že rozhodnutí Správy CHKO ze dne 18. 7. 2005 v souvislosti s žádostí o vydání souhlasu k umístění stavby nemůže mít žádný právně relevantní dopad na proces schvalování územního plánu. Naopak vyjádření ze dne 15. 3. 2004 a 25. 10. 2005 jsou závazným podkladem pro přijetí opatření obecné povahy.

Odpůrce se vyjádřil i k další námitce navrhovatelů týkající se stanoviska krajského úřadu ke konceptu územního plánu ze dne 19. 12. 2006. Podle odpůrce byla obec tímto stanoviskem

vázána. Proto nebylo možné se od něj odchýlit a zahrnout pozemek parc. č. 181/11 mezi pozemky určené k zástavbě.

Odpůrce dále nesouhlasil s tvrzením, že námitka navrhovatelky b) byla nesprávně přehodnocena jako připomínka. Navrhovatelka b) nesplnila formální náležitosti námitky dle § 52 odst. 3 stavebního zákona, neboť neuvedla údaje podle katastru nemovitostí a nedoložila tedy dotčená práva. Jako vlastník předmětné nemovitosti byl uveden v katastru nemovitostí pouze navrhovatel a). Navrhovatelka b) podala námitku, ale toto právo jí nesvědčí. Předložila sice zastupitelstvu obce přípis, že je z titulu společného jmění manželů spoluvlastníkem předmětné nemovitosti, ten ale podle zastupitelstva obce nebyl dostačující. Zastupitelstvo obce nepovažovalo navrhovatelku b) za spoluvlastníka pozemku, protože tato skutečnost nevyplývala z katastru nemovitostí. Proto byla během veřejného zasedání námitka oprávněně přehodnocena na připomínku.

Odpůrce namítá, že navrhovatelé nebyli oprávněni podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s., které zakládá návrhovou legitimaci. Návrh je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Dle odpůrce *„opatření obecné povahy nezasáhlo byť jen částečně do vlastnického práva navrhovatelů. Na straně navrhovatelů nedochází ke změně v obsahu vlastnického práva, pozemky nejsou dotčeny stavbou nebo jiným opatřením a dle napadeného opatření se jedná o „status quo" před přijetím. Odpůrce se nedomnívá, že by napadené opatření jakýmkoli způsobem porušilo zákonná nebo i základní ústavní práva navrhovatelů".*

Při nařízeném soudním jednání jak navrhovatelé tak odpůrce setrvali na svých stanoviscích a odkázali na návrh a vyjádření k návrhu. Během soudního jednání předložil odpůrce originál vyjádření Správy CHKO k návrhu zadání územního plánu ze dne 15. 3. 2004 i s připojenou přílohou. Součástí přílohy byl snímek pozemkové mapy, kde byla označena plocha III/3. Tento snímek musel být vyhotoven před oddělením pozemku parc. č. 181/11, protože plocha III/3 sice zahrnuje území dnešních pozemků parcelních čísel 181/1 a 181/11, ale souhrnně je označuje jako parc. č. 181/1.

Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou spolu s dalšími podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s. existence předmětu řízení - opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.

Dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je k podání návrhu aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Navrhovatelka b) spolu s navrhovatelem a) tvrdí, že byli novým územním plánem zkráceni na svém vlastnickém právu.

Předem je nutné připomenout, že smysl územního plánu spočívá v komplexním řešení funkčního využití území a ve vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo. Cílem územního plánu je vyvážit zájmy jednotlivých osob, zájmy na rozvoji území a ochraně přírody. Územní plán může být sice některými subjekty vnímán jako negativní zásah poškozující jejich osobní zájmy, přesto v určitých případech musí veřejný zájem (např. dopravní obslužnost, památková ochrana či ochrana přírody) převážit nad zájmem soukromým.

Při řešení otázky aktivní legitimace k podání návrhu vycházel soud ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59, publikovaného jako č. 1043/2007 Sb. 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, sp. zn. 6 A 56/94).

Navrhovatelka b) není v listu vlastnictví uvedena jako vlastník nemovitosti parc. č. 181/11, ani zde není nijak zmíněno společné jmění manželů. Při projednání návrhu územního plánu se zastupitelstvo řídilo zápisem v katastru nemovitostí, pouhý přípis navrhovatelky b) její vlastnictví nedokládal. Proto její procesní práva nebyla porušena, a zastupitelstvo její námitku správně hodnotilo jako připomínku. Ostatně zastupitelstvo se připomínkou zabývalo i věcně.

Aktivní legitimací se Nejvyšší správní soud dále zabýval v rozsudku ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 - 62 (publikováno na www.nssoud.cz). Vyslovil, že *„navrhovatel* (v rozhodnutí akciová společnost) *není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, pokud napadá změnu územního plánu týkajícího se pozemků, k nimž má pouze právo bezplatného užívání a nikoliv právo vlastnické"*.

Pokud z katastru nemovitostí navrhovatelce nesvědčí vlastnické právo k nemovitosti, nemohlo být toto právo schválením územního plánu narušeno. Navrhovatelka nebyla tedy oprávněna podat návrh.

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. S ohledem na uvedené skutečnosti nebyla navrhovatelka b) aktivně legitimována k podání návrhu; proto soud její návrh odmítl.

O námitkách navrhovatele a) naproti tomu uvážil:

Návrh územního plánu byl vypracován v souladu s vyjádřením Správy CHKO k návrhu nového zadání územního plánu ze dne 15. 3. 2004, a stanoviskem Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (odboru životního prostředí a zemědělství) ke konceptu územního plánu ze dne 19. 12. 2006.

Vyjádření Správy CHKO vycházelo z mapových podkladů, které odpůrce předložil při jednání před soudem. V mapách byla označena plocha III/3, která zahrnovala jak pozemek parc. č. 181/1, tak 181/11, ale tyto pozemky nebyly v mapě odděleny, ale souhrnně vyznačeny jako pozemek parc. č. 181/1. Zjevně proto také ve vyjádření Správa CHKO uvedla, že nesouhlasí s rozšířením zastavitelného území o plochu III/3 (parc. č. 181/1).

Vzhledem k tomu, že již v roce 1998 navrhovatel a) koupil samostatný pozemek parc. č. 181/11, byly podklady, na základě kterých Správa CHKO rozhodovala, značně zastaralé; vcelku logicky nesouhlasila se zastavěním plochy o výměře téměř 5 ha, ale v případě pozemku parc. č. 181/11 se jedná o plochu menší, o 4296 m^2. Správa CHKO tedy nemohla objektivně rozhodnout, protože nezvážila samostatně vliv zahrnutí pozemku parc č. 181/11 do zastavitelného území obce. K jejímu předchozímu negativnímu vyjádření nemůže soud přihlížet, protože na základě individuální žádosti následně vydala Správa CHKO souhlas s výstavbou na pozemku 181/11. Tím vzniká rozpor, který bude nutno v dalším řízení odstranit.

Krajský úřad ve výše specifikovaném stanovisku ke konceptu územního plánu uvedl, že *„posoudil předložené podklady se zřetelem na rozsáhlejší lokality s nejvyšší třídou ochrany a intenzifikačními opatřeními a požadavky, které naruší možnosti zemědělského hospodaření v daném území. V tomto směru nesouhlasí se záměry v lokalitě ozn. 38-RD“*.

V listu vlastnictví č. 704 je uvedena bonitovaná půdně ekologická jednotka (BPEJ) č. 84841 k parcele č. 181/11. Tato hodnota odpovídá páté třídě ochrany zemědělského půdního fondu. V příloze metodického pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, čj. OOLP/1067/96, je uvedeno:*„tato třída ochrany obsahuje BPEJ s nízkou produkční schopností, tj. půdy např. mělké, silně skeletovité, velmi svažité, chladné či naopak výsušné, hydromorfní či erozně ohrožené, nebo s extrémním zrnitostním složením. Většinou jde o půdy v zemědělském sektoru více či méně postradatelné. U těchto půd lze očekávat efektivnější nezemědělské využití“*.

Nejde tedy - jak tvrdí krajský úřad - o půdu s nejvyšší, ale naopak s nejnižší třídou ochrany. Krajský úřad ani nezdůvodnil, proč by se z nějakého jiného důvodu mělo jednat o zemědělsky významnou lokalitu.

Zpracovatel územního plánu tvrdí, že výše uvedená rozhodnutí správních orgánů byla důvodem pro nezahrnutí pozemku parc. č. 181/11 do zastavitelného území obce Malenovice. Obě rozhodnutí byla věcně nesprávná. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že zpracovatel rozhodoval na základě nesprávných podkladů. Je proto nutné otázky týkající se pozemku parc. č. 181/11 nově zvážit na základě skutečností zjištěných soudem.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, vyslovil právní názor, že *„stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem“*.

Ani ve věci právě rozhodované tedy soud nepředjímá, zda měl být pozemek parc. č. 181/11 zahrnut v územním plánu do zastavitelné plochy . Uzavírá však, že územní plán nebyl ve sporné části vydán zákonným postupem.

Z výše uvedených důvodů byl dle § 101d odst. 2 s. ř. s. územní plán v části týkající se pozemku parc. č. 181/11 zrušen, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť nebyl důvod vázat zrušení na pozdější dobu.

Námitku navrhovatele a) týkající se přehodnocení námitky navrhovatelky b) na připomínku zhodnotil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Dle § 16 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, *„prokazují zápisy právních vztahů v evidenci nemovitostí provedené podle dosavadních předpisů pravdivost skutečností v nich uvedených, pokud není prokázán jejich opak“*. Navrhovatelka b) neprokázala věrohodným způsobem, že je také vlastníkem předmětné nemovitosti. Pouhý soukromý přípis navrhovatelů zastupitelstvu nemůže zvrátit zápis ve veřejných knihách, a pro soud tedy neosvědčuje to, že pozemek patří do společného jmění manželů. Domnívají-li se navrhovatelé, že zápis v katastru nemovitostí neodpovídá skutečnosti, musejí se nápravy domáhat právní cestou, nemohou však při jednání s orgány veřejné správy uplatňovat skutečnosti, které z katastru nevyplývají.

Navrhovatel se návrhem domáhal zrušení celého územního plánu. Jeho námitky (zčásti důvodné) se však týkaly jen pozemku v jeho vlastnictví. V této části jak uvedeno soud návrhu vyhověl; není však důvod, aby soud rušil celý územní plán. V souladu s ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. soud proto rozsudkem návrh ve zbývající části jako nedůvodný zamítl.

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

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. září 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu