



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. A., Ph.D.**, proti odpůrci: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupený Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. M. K.**, zastoupená JUDr. Radoslavem Dostálem, advokátem se sídlem Šumavská 524/31, Brno, **II. Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, zastoupené JUDr. Filipem Chytrým, advokátem se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části Územního plánu města Brna – chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky, ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0294663/2011, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014 – 137,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014 – 137, **se zrušuje.**
- II. Návrh **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Navrhovatel **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh ve výši 5.000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Odpůrci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta Mgr. Marka Vojáčka.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014 – 137, bylo zrušeno opatření obecné povahy – úprava směrné části Územního plánu města Brna – chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky ze dne 3. 8. 2011, zn. S 18/11, č. j. MMB/0294663/2011 (dále jen „úprava ÚPmB“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval přípustností návrhu z hlediska aktivní procesní legitimace navrhovatele (dále jen „účastník řízení“). Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, rozsudek ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 a na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, které se týkají aktivní legitimace spolků, a proto jsou aplikovatelné pouze do určité míry. Přesto je třeba vzít v úvahu, že dosavadní judikatura týkající se otázky aktivní procesní legitimace ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy, nemusí být zcela vyčerpávající ve smyslu pokrytí všech myslitelných životních situací. Aktivní procesní legitimace tak není vázána pouze na dotčení absolutních majetkových práv. Proto při jejím posuzování je třeba sledovat jedinečné okolnosti každého případu, a to v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje. Krajský soud na základě těchto východisek dospěl k závěru, že účastníka řízení nelze považovat za osobu zjevně neoprávněnou k podání předmětného návrhu, neboť tvrdil, že napadený akt byl změnou dosavadního územního plánu, kterou mělo schvalovat zastupitelstvo města Brna, a účastník řízení jako člen zastupitelstva byl postupem stěžovatele zkrácen na svém právu podílet se z pozice zastupitele na úpravách územního plánu. K poukazu účastníka řízení na to, že postupem správního orgánu nebylo respektováno jeho právo na nerušený výkon mandátu zastupitele města Brna, krajský soud uvedl, že jedním z práv zastupitele je i právo hlasovat na zasedáních zastupitelstva, tedy právo podílet se na tvorbě vůle tohoto kolektivního orgánu [§ 87, § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obecní zřízení“)], které společně s dalšími právy a povinnostmi tvoří hmotněprávní obsah mandátu zastupitele obce. Jedná o veřejná subjektivní práva účastníka řízení, která mají ústavní základ v čl. 21 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

V dané věci provedl stěžovatel úpravu směrné části územního plánu, přičemž aplikoval ust. § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 191/2008 Sb. (dále jen „stavební zákon“), které v návaznosti na povahu částí územních plánů vydaných podle dřívějších předpisů rozdělilo režim jejich změn či úprav podle toho, zda změně, resp. úpravě, podléhala závazná část nebo směrná část územního plánu. Je-li měněna závazná část územního plánu, postupuje se podle stavebního zákona a tuto změnu vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Dochází-li k úpravě směrné části územního plánu, rozhoduje o takové úpravě obecní úřad (v přenesené působnosti), resp. úřad územního plánování, přičemž postupuje podle dosavadních předpisů. Jelikož účastník řízení tvrdil, že postupem stěžovatele bylo dotčeno jeho právo účastnit se projednávání a schvalování změny územního plánu v zastupitelstvu města Brna, tedy jeho právo plynoucí z hmotněprávního obsahu jeho mandátu, bylo takové tvrzení dostatečně relevantní nejen pro odmítnutí názoru, že účastník řízení je k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], ale také k přijetí závěru, že má v daném případě aktivní procesní legitimaci ve smyslu ust. § 101a s. ř. s.

Krajský soud naopak odmítl ostatní důvody, na jejichž základě se účastník řízení snažil dovodit svou aktivní procesní legitimaci. Poukazoval-li na porušení práva osoby zúčastněné na řízení II. a jeho občanů na územní samosprávu, neakceptoval krajský soud jeho tezi, že pouhým zvolením do zastupitelstva města se stal ochráncem práv a oprávněných zájmů územní komunity s argumentem, že hájení práv města, resp. všech jeho občanů jako celku, je především úkolem města samotného (čl. 100 odst. 1 Ústavy, § 1 a § 2 obecního zřízení). Vůli

pokračování

města k takovému postupu je třeba vyjádřit kvalifikovaně, tedy dle okolností zejména hlasováním zastupitelstva nebo rady, a nikoliv aktivitou jednoho zastupitele (čl. 101 odst. 1 a čl. 104 Ústavy, § 5 a § 7 obecního zřízení). Shodný závěr platí, poukázal-li účastník řízení na zhoršení majetkoprávní pozice osoby zúčastněné na řízení II. Spjoval-li svou aktivní legitimaci s porušením práv občanů města, a to i sebe sama, *in concreto* práva účasti na veřejném projednání věci, či práva podílet se na koncepci územního plánu, jedná se přesně o ten typ tvrzení, který směřuje k ochraně obecných, blíže neukotvených, práv či zájmů, u nichž chybí vztah ke konkrétním subjektivním právům nebo alespoň kritériím uvedeným v citovaném nálezu Ústavního soudu.

Dále se krajský soud zabýval přípustností návrhu z hlediska povahy napadeného aktu. Odmítl názor stěžovatele, že je rozhodnutím podle ust. § 65 s. ř. s. a zabýval se otázkou, zda úkon stěžovatele byl pouhou úpravou směrné části územního plánu, tedy tzv. jiným úkonem podle čtvrté části zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti němuž je soudní ochrana poskytována formou zásahové žaloby nebo zda se materiálně jednalo o změnu závazné části územního plánu. Podle krajského soudu v dané věci nedošlo k pouhé úpravě vzájemných hranic ploch, ale naopak ke zcela novému vymezení návrhové stavební plochy (R) v místě, kde se původně rozprostírala část nestavební – volné plochy rekreační zeleně (ZR), a s tím souvisejícím změnám funkčního využití sousedících ploch. Napadená úprava územního plánu byla *de facto* změnou jeho závazné části, která měla být podle ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona provedena formou opatření obecné povahy. Brojil-li účastník řízení proti tomuto aktu návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ust. § 101a a násl. s. ř. s., učinil tak správně. Krajský soud tento návrh posoudil jako důvodný, neboť napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno v příslušné formě a ani nebylo v souladu s ust. § 55 odst. 2, § 54 a § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona schváleno zastupitelstvem města. Proto napadené opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci napadeného rozsudku.

Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla podána jak odpůrcem (dále jen „stěžovatel“), tak osobou zúčastněnou na řízení I. Usnesením ze dne 23. 1. 2015, č. j. 7 As 249/2014 – 71, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. zastavil pro nezaplacení soudního poplatku.

Stěžovatel kasační stížnost opírá o důvod podle § ust. 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že účastník řízení je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné. Krajský soud sice svůj názor opírá o řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale pomíjí, že ne všechny závěry uvedené v citovaných rozhodnutích lze aplikovat na daný případ. Podle stěžovatele se všechna tato rozhodnutí týkají aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vlastníků nemovitostí, osob oprávněných z jiných absolutních práv, popřípadě vlastníků nemovitostí sousedících s regulovaným územím, kteří mohou být dotčeni aktivitou či vlivy způsobenými předmětným opatřením. Ze žádného z nich však nelze dovodit, že by aktivní legitimace mohla být založena na dotčení veřejných subjektivních práv zastupitele plynoucích z výkonu jeho funkce. Ani závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, nemohou na nedostatku aktivní legitimace účastníka řízení nic změnit. Krajský soud se závěry v něm obsaženými, které navíc citoval vytržené z kontextu, naložil chybně a nepřesvědčivě. Úvahy krajského soudu také postrádají objektivitu a nemají v citovaném nálezu oporu. Podle stěžovatele Ústavní soud neposkytl spolkům blanketní oprávnění k podávání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podstata nálezu spočívá v tom, že nelze upírat dotčeným osobám aktivní legitimaci pouze proto, že se za účelem hájení svých práv sdružily do spolku. I tyto osoby musí tvrdit, že byly opatřením obecné povahy zkráceny na svých, např. vlastnických, právech. Kritériem jejich dotčenosti přitom je místní vztah k lokalitě regulované příslušným opatřením

obecné povahy. Citovaný nálezn proto nelze vykládat tak, že je způsobilý odůvodnit aktivní legitimaci založenou na veřejném subjektivním právu zastupitele na výkon jeho funkce. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy má pouze ten, kdo jím byl přímo dotčen. V dané věci by to mohla být osoba, jejíž sféra práv a povinností může být dotčena zpřesněním hranic funkčních ploch. Účastník řízení však k dotčenému území nemá přímý vztah. Rozsudek krajského soudu, podle kterého existuje přímý věcný vztah mezi zpřesněním hranic funkčních ploch v rámci směrné části ÚPmB a dotčením veřejných subjektivních práv účastníka řízení při výkonu funkce zastupitele, ze kterého lze dovodit aktivní legitimaci k podání návrhu, je tudíž nezákonný. Navíc se krajský soud v odůvodnění rozsudku nevypořádal s argumenty stěžovatele obsaženými ve vyjádření k návrhu, a proto je rozsudek také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel rovněž vyjádřil nesouhlas s posouzením úpravy ÚPmB spočívající v zpřesnění hranic mezi návrhovou plochou rekreační zeleně (ZR), návrhovou plochou pro rekreaci (R) a stabilizovanou plochou rekreační zeleně (ZR) jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Jelikož podle čl. 4.3 a čl. 4.4 vyhlášky č. 2/2004, o závazných částech ÚPmB (dále jen „vyhláška č. 2/2004“) jsou hranice návrhových ploch a hranice stabilizovaných ploch s návrhovými plochami vymezeny nezávazně, provedl stěžovatel v souladu s ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona úpravu ÚPmB formou jiného úkonu ve smyslu části třetí správního řádu. Stěžovatel odkázal na svoji argumentaci ve vyjádření k návrhu, ve kterém se obsáhle věnoval charakteristice územního plánování a podstatě územního plánu. Krajský soud však akceptoval výklad účastníka řízení, že úprava ÚPmB nemůže být svým rozsahem pouhou úpravou směrné části, neboť posun o 60 m je významný. Tento přístup však nereflktuje podstatu a charakter územního plánování jako koncepčního nástroje. Krajský soud pouhé zpřesňování hranic funkčních ploch směřuje s vymezením charakteru funkčních ploch a s přiřazením jejich konkrétní funkce. Není však zatížením lokality a překročením závazných limitů využití území, dojde-li ke zpřesnění hranic funkčních ploch způsobem, kdy se v lokalitě posune hranice návrhové a stabilizované plochy rekreační zeleně (ZR) na plochu, kde se ve skutečnosti nacházejí vzrostlé stromy, a návrhové plochy pro rekreaci (R) tam, kde se zeleně nenachází a kde je umístěn objekt. Tímto nedochází k úpravě limitů využití území, které musí být stanoveny závazně, neboť proporčně se velikosti předmětných ploch v lokalitě v podstatě nezmění. Stěžovatel proto rozsudek krajského soudu považuje za nezákonný, neboť jeho výklad úpravy ÚPmB vede k absurdnímu závěru, že obsahem směrné části nemůže být nic. Stěžovatel dále poukázal na to, že projednávaná věc se od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 a rozsudek ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85) odlišuje. V prvním případě byla posuzována změna limitu využití území a v druhém případě byl funkční typ plochy zaměněn za jiný, čímž došlo ke změně proporcí funkčních typů ploch. Stěžovatel také namítal, že krajský soud nesprávně v rozsudku uvedl, že stěžovatel napadený akt označil za rozhodnutí, ačkoli se ve svém vyjádření podrobně zabýval úpravou ÚPmB jako jiným úkonem podle správního řádu. I v tomto ohledu tedy krajský soud pominul vyjádření stěžovatele, a jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel rovněž za nepřesné a nesprávné považuje úvahy, které krajský soud učinil jako *obiter dictum* ohledně měřítko grafické části ÚPmB. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření k stížným námitkám týkajícím se aktivní legitimace označil za logické, že krajský soud při řešení nové situace opřel své závěry o judikaturu týkající se jiných skutkových okolností. Z této judikatury však čerpal obecně použitelné právní názory a postupně rozvíjel úvodní základní premisu, že navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Pokud stěžovatel svoji další argumentaci staví na tom, že napadený akt není opatřením obecné povahy, zaměřuje problematiku procesní a věcné aktivní legitimace. Při posuzování aktivní procesní legitimace totiž

pokračování

není podstatné, zda je předmětná změna územního plánu opatřením obecné povahy, ale podstatné je, že návrhovaatel své dotčení logicky a konsekventně tvrdí. Toto tvrzené dotčení může mít i procesní základ. Veřejným subjektivním právem není jen právo vlastnické, a proto do okruhu chráněných veřejných subjektivních práv je třeba zahrnout i právo zastupitele na nerušený výkon jeho mandátu, a to zejména proto, že napadené opatření obecné povahy vydal kabinetním způsobem bez účasti veřejnosti a bez účasti dotčených osob nepřislušný orgán státní správy místo příslušného orgánu samosprávy (zastupitelstva). Tím se tato věc odlišuje od běžných věcí, kdy je opatření obecné povahy vydáno zastupitelstvem obce. Vyloučení účastníka řízení z procesu vydání napadené změny ÚPmB představuje přímý zásah do jeho veřejných subjektivních práv, která je v tomto případě třeba chápat širším způsobem. Trvání na nutnosti přímého a nezprostředkovaného vztahu k nemovitostem v regulovaném území by vedlo jen k dohodnutým účelovým protiprávním změnám územního plánu mimo zákonný rámec, přičemž takovou změnu by nebylo možné napadnout u soudu, neboť aktivně legitimovaní dotčení vlastníci jsou s ní srozuměni. Ostatně již v řízení před krajským soudem účastník řízení poukazyval na to, že osoba zúčastněná na řízení I. je dcerou náměstka primátora odpovědného za územní plánování a rozvoj. Účastník řízení také vyslovil nesouhlas s tím, že by se v daném případě jednalo o *actio popularis*. Krajský soud totiž z jeho argumentace důsledně vyloučil ta tvrzení, která tyto rysy měla. Bezpředmětné jsou námitky týkající se jeho interpretace nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Zpochybňuje-li stěžovatel přímé dotčení účastníka řízení tím, že se v dané věci nejednalo o opatření obecné povahy, není to pro otázku aktivní procesní legitimace relevantní argument. Pokud jde o povahu napadené změny ÚPmB, došlo k faktickému přesunu plochy pro rekreaci (R) severozápadním směrem do oblasti, v níže se původně nacházela část stabilizované plochy rekreační zeleně (ZR), která byla zmenšena. Naopak návrhová plocha rekreační zeleně (ZR) se rozšířila do podstatné části původní plochy pro rekreaci (R). Takové změny nemají nic společného se zpřesňováním hranic ploch, které nelze zaměňovat s dodatečnou legalizací soukromých staveb zřízených původně v rozporu s územním plánem. Krajský soud přitom uvedl, co lze považovat za zpřesnění hranic ploch formou úpravy směrné části ÚPmB s tím, že v daném případě se jedná o vyjasnění nepřesností v marginálním rozsahu. Účastník řízení proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Stěžovatel v replice setrval na tom, že krajský soud dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu týkající se aktivní procesní legitimace vyložil nesprávně, neboť v ní nelze nalézt oporu pro závěr o aktivní procesní legitimaci účastníka řízení. Tuto legitimaci také nelze stavět pouze na procesním základě. I tento závěr odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89. Dovodil-li krajský soud, že úprava ÚPmB se dotýká hmotněprávní sféry účastníka řízení spočívající v právu účastnit se projednávání a schvalování změny ÚPmB, nelze pominout, že tato hmotněprávní sféra nespadá do regulace úpravy ÚPmB. Návrhem se navíc účastník řízení zjevně nedomáhá ochrany svých dotčených práv plynoucích z jeho mandátu, ale podal jej jako *actio popularis* k ochraně zájmů třetích osob. Takový návrh však není přípustný. Krajský soud se rovněž nadbytečně, v souvislosti s posuzováním aktivní procesní legitimace, zabýval věcným dopadem úpravy ÚPmB do regulace území. Chybná je i argumentace účastníka řízení, který ze změny územního plánu vyvozuje možnost dodatečné legalizace stavby, která je však výsledkem správního řízení na úseku správního řádu a nikoli nástrojem územního plánování. Stěžovatel proto setrval na svém návrhu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou. Pokud

by totiž uznal její oprávněnost, musel by zvažovat, zda je možné se meritorně zabývat ostatními stížními námitkami.

Za důvod nepřezkoumatelnosti nelze považovat to, že krajský soud konkrétně nereagoval na stěžovatelovu argumentaci ve vyjádření k návrhu. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, „[n]epřezkoumatelnost důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkoumání napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nepořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Nepřezkoumatelným není napadený rozsudek ani z důvodu použití některých obecnějších úvah a slovních obrátů. Z hlediska přezkoumatelnosti je podstatné, že z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů napadené opatření obecné povahy zrušil.

Podstatou řízení o kasační stížnosti bylo, zda napadená úprava ÚPmB je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy a zda účastník řízení měl aktivní procesní legitimaci k jeho napadení ve smyslu ust. § 101a s. ř. s. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace účastníka řízení a až poté povahou napadeného aktu. Pořadí těchto úvah však mělo být opačné, neboť existence předmětu řízení ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s., tj. existence opatření obecné povahy, je podmínkou řízení, jejíž neodstranitelný nedostatek je důvodem pro odmítnutí návrhu podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100). Bylo by ostatně nelogické zkoumat aktivní procesní legitimaci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, aniž by bylo zřejmé, že nějaké opatření obecné povahy existuje. Proto musí být postaveno na jisto, že účastník řízení podal návrh správně v režimu ust. § 101a a násl. s. ř. s. a teprve poté je možné posoudit, zda je procesně legitimován k podání návrhu, neboť jeho aktivní procesní legitimace se odvíjí právě od ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.

Účastník řízení podal návrh na zrušení směrné části ÚPmB, vedenou v seznamu provedených úprav pod označením: „S 18/11 MČ Brno-Kníničky, k. ú. Kníničky, parc. č. 877/2, 880, 881, 882/1, 882/2 Úprava vzájemných hranic návrhových ploch rekreační zeleně ZR-návrh, návrhové plochy pro rekreaci R-návrh a stabilizované plochy rekreační zeleně ZR-stab. Chatová oblast Osada“, protože ji považoval s ohledem na skutečnost, že její podstatou je změna funkčního využití ploch konkrétních pozemků, za opatření obecné povahy.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy před pojetím výlučně formálním. To znamená, že za rozhodné kritérium ve sporných případech neposuzuje, zda zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ust. § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž obsah napadeného správního aktu.

V projednávané věci se úprava směrné části týká ÚPmB, který byl schválen před účinností stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007. Podle ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schváleného do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů. Podstatné tedy je, zda se změna územního plánu týká jeho

pokračování

závazné nebo směrné části, neboť povaha této změny je určující pro způsob, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto datem.

Podle obsahu správního spisu se úprava směrné části týká návrhové plochy rekreační zeleně (ZR), návrhové plochy pro rekreaci (R) a stabilizované plochy rekreační zeleně (ZR) pod obvodovou komunikací kolem Brněnské přehrady. Pozemky p. č. 881 a 882/2 ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I. byly podle ÚPmB určeny jako plochy nestavební – volné a nacházejí se ve stabilizované ploše rekreační zeleně (ZR). Podle územní studie zpracované pro účely změny směrné části ÚPmB je na pozemcích budován areál půjčovny sportovních potřeb sestávající z několika objektů – správního objektu, skladu sportovních potřeb, bazénu se solárními panely a hřiště. Naopak pozemek p. č. 877/2 ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení II. je určen jako plocha stavební a nachází se v návrhové ploše pro rekreaci (R). Tento pozemek je veřejně přístupný, je součástí souvislého zalesněného území a nemá reálné předpoklady pro stavební činnost bez významného zásahu do stávajících vzrostlých stromů. V územní studii bylo navrženo a prověřeno nové uspořádání funkčních ploch v lokalitě, které umísťuje návrhovou stavební plochu pro rekreaci (R) na pozemky, na nichž se již stavba nachází, a které jsou v soukromém vlastnictví, což je v souladu s možností komerčního využívání. Na pozemku osoby zúčastněné na řízení II., na němž se nachází vzrostlá zeleně, je ve studii řešena návrhovou plochu městské zeleně rekreační (ZR), což je v souladu se skutečným stavem v území. Vlastnictví pozemků rovněž lépe odpovídá požadavku veřejné přístupnosti ploch zeleně.

Z mapových podkladů zachycujících původní a nový stav je zřejmé, že úpravou územního plánu byly dotčeny tři plochy v lokalitě Osada v k. ú. Kníničky – světle zelená plocha s označením (ZR) [stabilizovaná plocha nestavební-volná, s urbanistickou funkcí (účelem využití plochy) plocha městské zeleně, funkční typ plocha rekreační zeleně], tmavě zelená plocha s označením (ZR) (návrhová plocha nestavební-volná, s urbanistickou funkcí plocha městské zeleně, funkční typ plocha rekreační zeleně), a tmavě žlutá plocha s označením (R) (návrhová plocha stavební s urbanistickou funkcí zvláštní plochy pro rekreaci). Úpravou tak došlo k faktickému přesunu plochy (R) severozápadním směrem, a to do oblastí, v níž se původně rozprostírala část stabilizované plochy (ZR), tato plocha tak byla zmenšena. Naopak návrhová plocha (ZR) se rozšířila do podstatné části původní plochy (R). Původní a nová plocha (R) se pouze v minimálním rozsahu překrývají, společná jim zůstala část pozemku p. č. 880.

Podle ust. § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „starý stavební zákon“) územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.

Podle ust. § 18 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“) závazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístění staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání.

Podle ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. závazná část územně plánovací dokumentace u územního plánu obce obsahuje zejména urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav.

Jak vyplývá z úvah rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřených v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, rozhodující pro charakter změny je její podřazení pod některý z pojmů uvedených v ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 a především její dopad na regulované území a jeho okolí. Jak vyplývá z důvodové zprávy k ust. § 29 starého stavebního zákona (dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), digitální repozitář FS ČSSR 1971 - 1976, sněmovní tisk č. 112), s ohledem na rozdíly v podmínkách různých území bylo záměrem zákonodárce ponechat schvalujícímu orgánu určitou autonomii, které části územního plánu schválí jako závazné a které jako směrné. Smyslem rozdělení územního plánu na závaznou a směrnou část je tedy to, aby schvalující orgán mohl některá pravidla a koeficienty, které nemají významnější dopad na území, později měnit zjednodušenou procedurou. Právě skutečnost, že index podlažní plochy je zjevně regulativem, který má zcela zásadní dopad na regulované území a jeho okolí, vedla k závěru, že je nutno ho považovat za „limit využití území“ ve smyslu ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., jehož vymezení je závazné. Toto ustanovení, respektive jednotlivé pojmy v něm obsažené, je tedy nutno interpretovat vždy tak, že pod něj spadají všechny regulativy, které nezanedbatelným způsobem ovlivňují charakteristiku území, a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s ust. § 29 starého stavebního zákona respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně nebo naopak směrně.

I v daném případě je rozhodující posouzení podstaty dopadu provedené změny na poměry v území. Jde přitom o posouzení povahy provedené změny ÚPmB, kdy je nepodstatné, jak je tato změna označena. Při této úvaze lze vyjít z čl. 4.4 vyhlášky č. 2/2004, podle něhož vzájemné hranice stabilizovaných ploch a jejich hranice s návrhovými plochami nejsou vymezeny závazně a je možno je přiměřeně zpřesňovat úpravami vycházejícími z vlastností funkčních ploch nepostižitelných v podrobnosti územního plánu města (vlastnických hranic, terénní konfigurace, vedení inženýrských sítí, zpřesnění hranic technickou dokumentací nových tras komunikací a inženýrských sítí apod.), které podstatně nezmění uspořádání území a vzájemnou proporci ploch. Předpokladem pro to, aby se mohlo jednat o pouhou úpravu vzájemných hranic návrhových a stabilizovaných ploch, je, že musí jít o úpravu vycházející z vlastností funkčních ploch nepostižitelnou v podrobnosti územního plánu města. Tedy musí jít o zcela marginální změnu, jejímž cílem je například vyrovnat hranici plochy s vlastnickými hranicemi pozemků, to znamená upravit plochu tak, aby kopírovala vlastnickou hranici v těch případech, kdy je zcela zjevně nelogické, aby tomu bylo jinak. Tento institut tudíž neslouží pro rozsáhlé přesuny celých funkčních ploch. Souvisejícím kritériem je povaha dopadu takové změny, která nesmí podstatně změnit uspořádání území a vzájemnou proporci ploch. Bylo by možné souhlasit s tím, že v širším kontextu se vzájemné proporce ploch nemění, neboť přesouvané plochy zůstávají do co svého rozsahu v podstatě stejné. Nelze však souhlasit s tím, že změnou, kterou došlo k faktickému přesunutí téměř celé stavební plochy na část území, které bylo dosud vymezeno jako plocha nestavební, nedošlo k podstatné změně v uspořádání území. Při této úvaze je totiž třeba přihlídnout k zjevně nezanedbatelnému ovlivnění práv a povinností vlastníků nemovitostí na dotčeném území.

Provedená změna ÚPmB, s ohledem na shora uvedené důvody, nebyla úpravou vzájemné hranice ploch, ale byla z hlediska ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. stanovením „*využití ploch a jejich uspořádání*“. Tato změnu je tudíž z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. To však neznamená, že by tímto způsobem byl vyprazdňován obsah směrné části územního plánu, jak tvrdí stěžovatel. Zpřesňování hranic stále zůstává vymezeno nezávazně. Musí se o zpřesňování hranic skutečně jednat a nesmí být využíváno k jiným cílům.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda účastník řízení disponoval aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.



pokračování

Aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je upravena v ust. § 101a odst. 1 a 2 s. ř. s. V daném případě přicházela v úvahu pouze aktivní procesní legitimace podle odst. 1 citovaného ustanovení. Podle tohoto ustanovení je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Základní východiska pro posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vymežil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, tak, 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 ke 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. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo ke takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo ke 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 územním 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 ke významnému snížení hodnoty jeho majetku. (...) 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 ke nemovitém věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím ke vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a ke jakým věcem mají, podávat námítky (§ 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 ke jeho zrušení. (...) K přípustnosti návrhu však navrhovatel nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést ke 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.“*

Podle citovaného usnesení se tedy aktivní procesní legitimace k podání návrhu odvíjí od nositelů věcných práv, zejména vlastníků, k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k dotčeným nemovitostem sousedícím s regulovaným územím či nacházejícím se v jeho blízkosti. Toto pravidlo dílčím způsobem modifikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém se zabýval aktivní procesní legitimací spolků, kterou do té doby judikatura nepřipouštěla. Ústavní soud vyslovil, že by bylo „*absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována ke podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho částí.*“ Dále Ústavní soud uvádí, že „*[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho částí) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásab, kterého se měl samosprávný*

*celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (...) Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem.*“ Ústavní soud tedy pro spolky dovodil aktivní procesní legitimaci odvozenou od aktivní procesní legitimace jejich členů. Nadále však trvá na vztahu spolu k místu, jež je územním plánem regulováno, stejně jako na tom, aby spolek tvrdil, že se nezákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání dotýká jeho právní sféry. Ostatně Ústavní soud v citovaném nálezu výslovně uvedl, že nečiní nic jiného, než že v žádoucím směru konkretizuje výchozí pozici, kterou zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Proto nemůže být citovaný nálezh podkladem pro závěr, že by zastupitel, který tvrdí zkrácení na svém právu na nerušený výkon svého mandátu tím, že opatření obecné povahy nevydalo zastupitelstvo obce, ale jiný orgán, byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tak široce nálezh Ústavního soudu vykládat nelze.

Tvrzení účastníka řízení především postrádá spojení mezi jeho právní sférou a územím, které je územním plánem regulováno. Je totiž primárně založeno na tvrzení o porušení procedurálních pravidel, aniž by se regulace přijatá vydaným opatřením obecné povahy projevila v právní sféře účastníka řízení. Toto tvrzení samo o sobě k přijetí závěru o existenci aktivní procesní legitimaci nestačí. Podmínkou pro aktivní procesní legitimaci je totiž hrozba realizace územním plánem vytčeného cíle, jehož důsledky se dotýkají subjektivních práv účastníka řízení. Účastník řízení však uvedenou podmínku nesplňuje. Nelze přitom dovodit ani odvozenou aktivní procesní legitimaci, jak to Ústavní soud učinil u spolků, neboť ani orgán (zastupitelstvo obce), od členství v němž účastník řízení odvozuje dotčení své právní sféry, takovou legitimaci nemá. Zastupitelstvo obce nicméně má možnosti, jak se bránit tvrzenému zásahu do své kompetence ze strany státních orgánů, nicméně tyto instituty svědčí pouze jemu jako orgánu územní samosprávy a nikoli jeho jednotlivým členům. Na těch pouze záleží, aby společně utvořili potřebnou kolektivní vůli k vydání příslušného rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a současně rozhodl o odmítnutí návrhu podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), neboť již z tvrzení účastníka řízení bylo zřejmé, že nemůže být ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen.

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 3 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ust. § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil a z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, a nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných.

Výroky o vrácení soudního poplatku jsou odůvodněny ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož v případě odmítnutí návrhu soud zaplacený soudní poplatek vrátí.

pokračování

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 4. června 2015

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu