



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Ing. arch. K. C.**, zastoupeného Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem ve Frýdku-Místku, Farní 15, proti žalovanému **Zastupitelstvu Statutárního města Ostrava**, Prokešovo náměstí 8, Ostrava, o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 25. 5. 2005, č. 1635/28, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 9. 2005, č. j. 22 Ca 218/2005-20,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel (dále i „žalobce“) se kasační stížností domáhal zrušení pravomocného shora označeného rozhodnutí krajského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti usnesení žalovaného. Tímto usnesením nebyl schválen záměr pořízení Regulačního plánu území K. podle urbanistické studie zpracované v roce 2003 týmem polských architektů. Dále bylo rozhodnuto o nepoužívání této urbanistické studie jako závazného územně-plánovacího podkladu k řízení investiční činnosti na území K. z důvodu, že zadání, na kterém byl návrh postaven, je již neaktuální. Současně bylo rozhodnuto nepořizovat podobný územně-plánovací podklad jako náhradu za dříve zmíněnou urbanistickou studii K.

Krajský soud v Ostravě usnesením žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako nepřipustnou s odkazem na § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Napadené usnesení zastupitelstva Statutárního města Ostrava podle něj není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí obce vydané v jeho samostatné působnosti, kterým nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno žalobcovo právo či povinnost.

V kasační stížnosti žalobce namítl, že napadené usnesení krajského soudu je nezákonné a v důsledku toho také nicotné. Nezákonnost, potažmo nicotnost, spočívá v nesprávném právním posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, ale nejen v tom. Došlo podle něj rovněž k procesním vadám řízení spočívajících v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu a také při zjišťování skutkové podstaty byl zákon porušen v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené usnesení zrušit. Za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost. Žalobce měl dále za to, že stejné důvody jako v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zákonodárce zopakoval i v písm. d) stejného ustanovení. V písm. e) pak dle jeho mínění zopakoval důvody podřazené pod písm. a) téhož ustanovení. Pochybení soudu dále konkretizoval tak, že napadeným usnesením vyloučil z pravomoci soudů jakékoliv rozhodnutí zastupitelstev obcí, přestože jím byla porušena veřejná subjektivní žalobcova práva, potažmo práva celé architektonické obce a občanů ostravského regionu. Takovéto vyloučení práva žalobce na soudní ochranu dle jeho názoru odporuje ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 4 Ústavy a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Rozhodnutím krajského soudu bylo odepřeno nejen žalobcovo právo na soudní a jinou právní ochranu obsažené v Listině v člancích 36 až 40, ale i jeho hospodářská, sociální a kulturní práva obsažená v Listině v čl. 26 až 35. Konkrétně jeho právo k výsledkům tvůrčí duševní činnosti a právo přístupu ke kulturnímu bohatství, jakož i právo na příznivé životní prostředí. Zopakoval, že výše uvedeným rozhodnutím bylo nezákonně a v rozporu s právním řádem České republiky vyloučeno jeho základní ústavní právo na soudní ochranu a osobní slyšení před soudem. Takový postup je nejen v rozporu s citovanými ustanoveními ústavního pořádku České republiky, ale i s právním řádem Evropské Unie (čl. 6 odst. 1 Úmluvy). V souvislosti s tím poukázal i na judikaturu Ústavního soudu České republiky. V důsledku rozhodnutí krajského soudu se dle stěžovatele zastupitelstvo obce stává autonomním nekontrolovatelným celkem, který si může dělat, co chce a bez jakékoliv odpovědnosti. Smyslem územního plánování je dospět k přijatelné formě politické a právní správy území, musí zde tedy fungovat kontrolní systém v podobě soudní moci. Zdůraznil ještě, že žalovaný svým rozhodnutím porušil zákon o veřejných zakázkách a také podmínky vyhlášené a závazné architektonické soutěže, které neobsahovaly žádné ustanovení o zrušení jejích výsledků. Upozornil také na rezoluci Rady Evropy č. 2001 C 73/04 týkající se ochrany kvalitní architektury a výsledků urbanisticko-architektonických soutěží a rezultující právo občanů na kvalitní a estetické architektonické prostředí. Toto právo reflektovala i judikatura Evropského soudu. Žalobce proto navrhl, aby kasační stížnosti napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě bylo zrušeno a vráceno soudu k dalšímu řízení.

Žalobce současně navrhl, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek ve smyslu § 107 s. ř. s. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se závěry krajského soudu souhlasí a že důvody kasační stížnosti nejsou dány. Navrhl proto její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud se předně musel zabývat vymezením důvodů, ze kterých byla kasační stížnost podána. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem. Přestože žalobce v kasační stížnosti formálně odkázal na řadu důvodů, pro které lze kasační stížnost podat, když ocitoval či odkázal na ustanovení písm. a), b), d) a e) § 103 odst. 1 s. ř. s., z následné konkretizace je zřejmé, že nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spatřuje zejména v jeho právním závěru, že shora citované rozhodnutí žalovaného nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud tak přezkoumal kasační stížnost v mezích takto uplatněného důvodu.

Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických osob i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon (§ 2 s. ř. s.).

Soudy ve správním soudnictví rozhodují dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Ve správním soudnictví jsou tak kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených, byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Urbanistická studie je dle § 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řízení (stavební řád), ve znění pozdějších předpisů, jedním z druhů územně plánovacích podkladů. Řeší územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Slouží zejména k prohloubení nebo ověření řešení navržené územně plánovací dokumentací, a tam, kde není dokumentace zpracována, jako podklad pro územní rozhodování nebo jako podklad pro pořizování územního plánu nebo regulačního plánu. V projednávané věci byla urbanistická studie, jejímž je žalobce spoluautorem,

pořízena za účelem přípravy regulačního plánu na území K. Regulační plán je pak jedním z druhů územně plánovací dokumentace. Dle § 11 stavebního zákona stanoví využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání. Zpracovává se pro část území obce nebo pro celé území obce s jednoznačnými územně technickými a urbanistickými podmínkami.

Podle § 13 stavebního zákona pořizuje územně plánovací podklady, tedy i urbanistickou studii pro své území, obec, nikdo jiný. Podle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, se pak obsah a rozsah urbanistické studie stanoví v jejím zadání. Je to tedy orgán územního plánování – obec, která dává zpracovateli urbanistické studie pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů v území, stanoví podmínky rozvoje v území a ochrany jeho hodnot, požadavky na vymezení zastavitelných území atd. Zpracovatel urbanistické studie musí toto zadání plně akceptovat, neboť jinak by byla pro jejího pořizovatele zcela nevyužitelná. Urbanistická studie je tedy úředním dílem. Slouží pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, mezi kterou patří i regulační plán. Autor urbanistické studie si nemůže osobovat roli orgánu územního plánování, protože ji zcela zjevně nemá (§ 12 stavebního zákona). Pracuje vždy pouze pro pořizovatele územně plánovacích pokladů a územně plánovací dokumentace a potřeby příslušných schvalujících orgánů. Pro pořizování urbanistické studie není stanoven žádný zvláštní závazný postup s výjimkou požadavku na její zadání, které má kromě vymezení řešeného území stanovit hlavní úkoly a problémy k rozpracování. Urbanistická studie se povinně neprojednává ani neschvaluje. Obec tak může kdykoliv urbanistickou studii změnit, stejně jako rozhodnout o jejím nevyužití, a to bez ohledu na stanovisko jejího zpracovatele. Tak se tomu stalo i v přezkoumávané věci, kdy žalovaný rozhodl v bodech 2. a 3. napadeného usnesení v podstatě o tom, že dotčená urbanistická studie nebude ohledně zmíněného území již nadále využita jako územně plánovací podklad a že jiná urbanistická studie za ni náhradou pořizována nebude. Rozhodnutí o využití, nevyužití či jiném osudu územně plánovacího podkladu však nemohou být dotčena veřejná subjektivní práva zpracovatele urbanistické studie, prostě proto, že se jím o žádných takových jeho právech nerozhoduje.

V bodě 1. napadeného usnesení žalovaný neschválil záměr pořízení Regulačního plánu území K. podle zmíněné urbanistické studie. Toto rozhodnutí se tedy již nedotýkalo toliko urbanistické studie jako územně plánovacího podkladu, ale částečně i otázky pořízení regulačního plánu jako územně plánovací dokumentace. Vystává tak otázka, mohou-li shora uvedené závěry obstát i v tomto případě. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ano, byť částečně z jiných důvodů. Odpověď dává zejména ustanovení § 17 stavebního zákona, dle kterého o pořízení územně plánovací dokumentace rozhoduje z vlastního nebo jiného podnětu ten orgán, který je příslušný k jejímu schválení. Ustanovení o povinnosti pořízení této dokumentace již nyní stavební zákon neobsahuje. Na základě vlastního nebo jakéhokoli jiného podnětu tak posoudí příslušný schvalující orgán nezbytnost pořízení územně plánovací dokumentace na jedné straně a případné finanční, materiální, organizační či jiné předpoklady na straně druhé. Rozhodnutí o této otázce však také není způsobilé zasáhnout do sféry veřejných subjektivních práv jednotlivých osob. Jedná se totiž o fázi samotných počátečních úvah o pořízení územně plánovací dokumentace, ve které postup pořizovatele není stavebním či jiným zákonem ani upraven, na rozdíl od následujících etap přípravy územně plánovací dokumentace, které jsou již stavebním zákonem formalizovány (zadání územně plánovací dokumentace, koncept řešení územně plánovací dokumentace, atd.).

V § 70 s. ř. s. se stanoví, které úkony správního orgánu nemohou být napadeny žalobou podle § 65 a 66. Patří mezi ně dle písm. a) i takové úkony, které nejsou rozhodnutími. Proti úkonu, který je ze soudního přezkoumání vyloučen, je žaloba nepřipustná, a bude proto soudem odmítnuta [§ 46 odst. 1 písm. d) za použití § 68 písm. e) s. ř. s.]. Tato právní úprava je dle Nejvyššího správního soudu plně v intencích žalobcem namítaného čl. 36 odst. 2 Listiny a její aplikací nebylo porušeno ani žalobcovo ústavní právo na soudní ochranu, ani žádné jiné z jím uvedených ústavních práv. Protože Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí o odmítnutí žaloby s odkazem na shora uvedené z žádného důvodu nezákonným neshledal, kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že žalobce se mylí, pokud dospívá k závěru, že rozhodnutí zastupitelstev obcí učiněná v samostatné působnosti, jsou v důsledku této právní úpravy zcela nepřezkoumatelná a nepodléhají kontrole. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce je upraven v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), na což upozornil v odůvodnění svého usnesení i krajský soud. Dle § 123 odst. 1 vykonává tento dozor v přenesené působnosti krajský úřad a Ministerstvo vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm mimo jiné také soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce se zákony a jinými právními předpisy. K realizaci dozoru dává zákon o obcích krajskému úřadu a Ministerstvu vnitra řadu oprávnění. K nim patří kupříkladu i možnost správního úřadu v zákonem vymezených případech podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti.

Nejvyšší správní soud také poznamenává, že v rámci správního soudnictví nelze podrobit soudnímu přezkumu vztahy soukromoprávního charakteru, tedy třeba žalobcem zmiňovanou otázku náhrady škody, či jím namítané porušení ustanovení občanského zákoníku upravujících veřejnou soutěž nebo porušení autorského zákona. Tím však není dotčeno žalobcovo oprávnění domáhat se svých práv vyplývajících z těchto vztahů u obecných soudů.

Žalobce nedosáhl v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.), žalovanému náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 10. května 2006

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu