

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **S. r. I.** proti odpůrci: **Statutární město Brno**, odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna se sídlem Kounicova 67, 601 67 Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – „Úprava směrné části územního plánu města Brna v k.ú. I., lokalita východně od ulice Č.“, které bylo provedeno žalovaným dne 5. 9. 2005 č.j. OÚPR/V-436/05/Jaš,

t a k t o :

I. Návrh **s e o d 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 :

Navrhovatel podal dne 9. 1. 2007 Nejvyššímu správnímu soudu shora uvedený návrh na zrušení opatření obecné povahy. Uvedl v něm, že je občanským sdružením a podle stanov „je dobrovolnou organizací lidí sdružujících se za účelem rozvoje I.“ a jedním z jeho základních cílů je péče o životní prostředí a krajinu. Proto se navrhovatel považuje na základě čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy za tzv. dotčenou veřejnost a byl tedy zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným žalovaným, neboť toto opatření umožnilo umístění prodejny s výrazně větší prodejní plochou a tedy i významně větším vlivem na životní prostředí (vyšší dopravní intenzita, znečištění ovzduší), přírodu (kácení zeleně) a krajinu (umístění velké stavby do blízkosti drobné vesnické zástavby). Podrobnosti záměru, které dokládají očekávaný vliv na životní prostředí, lze najít na webových stránkách. Vzhledem k tomu se navrhovatel domnívá, že splňuje kritéria oprávněné osoby podle ust. § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Navrhovatel uvedl, že odpůrce oznámil dne 5. 9. 2005 pod zn. S 19/05 změnu vzájemných hranic návrhových ploch v Územním plánu města Brna v lokalitě východně od ulice Č. v k.ú. I. Změna byla provedena na základě urbanistické studie Ivanovice - lokalita východně od ulice Č. Změna byla jistě provedena v souladu s vyhláškou o územním plánu města Brna, ale při vytváření uvedené urbanistické studie došlo k porušení zákona. Zhotovení studie zadala soukromá firma (investor záměru „H. m. B. – I.“), nikoli odpůrce. Tím bylo porušeno ust. § 13 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), protože odpůrce nesplnil funkci pořizovatele. Dále bylo porušeno ust. § 4 vyhlášky č.

135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, protože nebyl stanoven obsah a rozsah v zadání urbanistické studie. V této souvislosti neobstojí ani to, že v podtitulu urbanistické studie bylo uvedeno, že je brána jako dodatek k regulačnímu plánu městské části B. - I. Žádný takový platný regulační plán podle příslušných předpisů není pro městskou část platný.

Navrhovatel dále tvrdí, že došlo také k pochybení při provedení změny vzájemného uspořádání funkčních ploch. To bylo provedeno pouze na základě urbanistické studie a podle názoru navrhovatele byla porušena tehdy platná obecně závazná vyhláška č. 1/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška Statutárního města Brna č. 2/2004 o závazných částech územního plánu města Brna, která v čl. 4, bod 4.3 uvádí, že vzájemné hranice návrhových ploch jednotlivých funkcí nejsou vymezeny závazně a je možno je upravovat (při zachování druhové skladby funkcí) na základě schválené navazující územně plánovací dokumentace nebo schváleného souborného stanoviska potvrzujícího řešení navržené v 1. etapě této dokumentace (konceptu nebo urbanistické studie).

Urbanistickou studii nelze považovat za schválené souborné stanovisko ani za územně - plánovací podklad, protože druhy územně plánovací dokumentace jsou určeny taxativně ve stavebním zákoně. Navíc v tomto případě nelze použít ust. 9.3., které odkazuje na již v té době neexistující typ územně plánovací dokumentace (územní plán zóny).

Navrhovatel se tedy domnívá, že žalovaný pochybil, když provedl změnu územního plánu v jeho směrné části na základě uvedené urbanistické studie a pochybil i při způsobu jeho provedení. Toto pochybení vedlo k tomu, že byla v lokalitě rozhodnutím stavebního úřadu B. – I. umístěna stavba „H. m. B. – I.“ a následně toto rozhodnutí potvrzeno žalovaným. Pokud by žalovaný nepochybil, nemohlo by dojít k umístění stavby. Postup žalovaného tedy měl výrazný vliv na porušení práv navrhovatele. Navíc od tohoto chybného jednání se odvíjejí další pochybení, která nejsou předmětem tohoto návrhu, neboť nevedla k vydání opatření obecné povahy (umístěna byla stavba přesahující i limit 10 000 m², umožněný urbanistickou studií, a to v rozporu s vyhláškou zastupitelstva města Brna č. 10/1994 o zeleni v městě Brně), ale k vydání územního rozhodnutí, které bylo napadeno správní žalobou u Krajského soudu v Brně.

Navrhovatel tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy „Úprava směrné části územního plánu města B. v k.ú. I., lokalita východně od ulice Č.“ (zn. OÚPR/V-436/05-Jaš), které provedl odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna jako S 19/05.

Odpůrce ve vyjádření popírá důvodnost návrhu.

Uvádí, že v ust. § 13 stavebního zákona je stanoveno, co všechno může obec pořizovat – mimo jiné i územně plánovací podklady, mezi které patří urbanistická studie (§ 3 odst. 2 stavebního zákona).

V žádném právním předpisu není stanoveno, že by urbanistickou studii mohl pořizovat pouze orgán územního plánování; naopak z ust. § 3 odst. 1 stavebního zákona a z § 3 odst. 4 vyhlášky č. 132/1998 Sb. lze vyvodit, že urbanistickou studii může pořizovat každý navrhovatel územního rozhodnutí.

V ust. § 4 odst. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb. je konstatováno, že obsah a rozsah urbanistické studie se stanovuje v jejím zadání, nic se však neříká o formální podobě ani o autorství tohoto zadání, na rozdíl od dříve platné vyhlášky č. 84/1976 Sb. ve znění pozdějších předpisů, kde bylo v ust. § 2 odst. 2 jednoznačně stanoveno, že toto zadání sestavuje, popřípadě odsouhlasuje orgán územního plánování nebo stavební úřad. Odpůrce je tedy toho názoru, že urbanistickou studii může pořádat kdokoliv a že využití této studie pro veřejnoprávní projednání a následnou úpravu směrné části územního plánu města Brna není v rozporu s žádným právním předpisem.

K námitce navrhovatele, že bylo porušeno ust. čl. 4 odst. 4.3. a čl. 9 odst. 9.3. obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2005, odpůrce uvádí, že je třeba použít výklad pojmů uvedený na 1. a 2. straně Přílohy č. 1 uvedené vyhlášky, podle něhož se pod pojmem „územně plánovací dokumentace zóny“ rozumí „dokumentace zpodrobňující řešení ÚPmB, pořizovaná do 30. 6. 1998 ve formě územního plánu zóny nebo územního projektu zóny a od 1. 7. 1998 ve formě regulačního plánu nebo územního plánu vymezené části obce (ve smyslu novely stavebního zákona č. 83/1998 Sb. a vyhlášky č. 135/2001 Sb.)“.

Odpůrce se tedy domnívá, že nepochybil a provedl změnu územního plánu v souladu s příslušnými právními předpisy.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda změnu směrné části územního plánu, jak je navrhovatelem specifikována a která byla provedena v roce 2005, lze považovat za opatření obecné povahy, které podléhá právnímu režimu ust. § 101a s. ř. s. Podle ust. § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, který byl uveřejněn pod č. 740/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud dále dovodil, že schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou opatření obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, který byl uveřejněn pod č. 968/2006 Sb. NSS).

Pokud jde o změnu směrné části územního plánu jako opatření obecné povahy, 3. senát Nejvyššího správního soudu je vázán usnesením 2. senátu tohoto soudu ze dne 30. 11. 2006 č. j. 2 Ao 2/2006 - 62. V tomto rozhodnutí byl vyjádřen právní názor, že z obsahu stavebního zákona jasně plyne, že podkladem územního rozhodnutí je celá územně plánovací dokumentace (§ 37, 39), bez ohledu na to, zda se jedná o její závaznou či směrnou část.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu nepovažuje v projednávané věci za nutné postupovat podle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále řešil otázku, zda navrhovateli, který je občanským sdružením, v jehož stanovách je obsažen cíl chránit přírodu a krajinu, svědčí aktivní žalobní legitimace, jinak řečeno, zda je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Z pohledu vnitrostátního práva podle názoru Nejvyššího správního soudu z ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. žalobní legitimaci navrhovatele nelze dovodit. Vyplývá to i ze srovnání žalobní legitimace tzv. ekologických iniciativ v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Ust. § 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...“) obsahuje formulaci analogickou s ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. („Kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen...“).

Podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud,

tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů se opírá o ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. („Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“).

V řízení o zrušení opatření obecné povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s.

Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Z části první stavebního zákona, která se týká územního plánování, je zřejmé, že v tomto procesu se nepostupuje podle správního řádu.

Nejvyšší správní soud tedy dochází k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele podle vnitrostátního práva dána není.

Z hlediska mezinárodního práva (práva mezinárodních smluv) posuzoval Nejvyšší správní soud, zda aktivní legitimaci navrhovatele lze dovodit z mnohostranné mezinárodní Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jejíž překlad do českého jazyka byl uveřejněn pod č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Úmluva“).

Podle čl. 10, části věty před středníkem, Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Podle části věty za středníkem, stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Toto ustanovení Ústavy má dvojí smysl: jednak prohlašuje určitou, nejvýznamnější kategorii mezinárodních smluv součástí právního řádu České republiky (výron monistické teorie vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva), jednak stanoví aplikační přednost této kategorie mezinárodních smluv před zákonem, jestliže mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon.

Úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, protože byla vyhlášena, Parlament dal souhlas k její ratifikaci a Česká republika je jí vázána.

Pokud jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, čl. 10 Ústavy výslovně neuvádí to, co je nejméně po desetiletí zcela nepochybné v teorii i praxi vztahu mezinárodního práva (mezinárodních smluv) a vnitrostátního práva. Jde o podmínku, že ustanovení mezinárodní smlouvy musí být přímo aplikovatelná (obecně je používán pojem „self-executing treaty“).

V této souvislosti je třeba si uvědomit, že adresátem mezinárodní smlouvy je stát (viz čl. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jejíž český překlad byl uveřejněn pod č. 15/1988 Sb.) a ten je povinen smlouvy plnit v dobré víře (čl. 26 Vídeňské úmluvy). Jinak řečeno, adresáty mezinárodní smlouvy nejsou bez dalšího vnitrostátní subjekty členského státu (fyzické a právnické osoby či soudy) a mezinárodní smlouva je bez dalšího nezavazuje.

K tomu, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení mohla zavazovat i vnitrostátní subjekty a mohlo být použito aplikační pravidlo o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy

před zákonem, je třeba, jak je shora uvedeno, aby ustanovení té které mezinárodní smlouvy byla přímo aplikovatelná. Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.

Nejvyšší správní soud posuzoval Úmluvu ze shora uvedených hledisek a dospěl k závěru, že Úmluva není mezinárodní smlouvou přímo použitelnou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti Úmluvy před zákonem.

Již v preambuli Úmluvy se uvádí: „...strany této úmluvy...vyzývajíce zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech“.

V čl. 1 Úmluvy se uvádí: „...každá smluvní strana zaručí...přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

V čl. 3 odst. 1 se uvádí: „Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.“

V čl. 7 Úmluvy se uvádí: „Každá strana přijme prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí...“.

Čl. 9 odst. 2, který se týká přístupu k právní ochraně, je uvozen slovy „Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí...“.

Pokud jde o ekologické iniciativy, čl. 3 odst. 4 uvádí: „Každá strana bude přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí, a zajistí, aby její vnitrostátní právní řád byl v souladu s tímto závazkem.“

Navrhovatel spatřuje svoji aktivní legitimaci v ust. čl. 2 odst. 5 Úmluvy, které uvádí: „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

Z tohoto ustanovení, ve spojení s čl. 3 odst. 4 Úmluvy, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu dovodit závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přístupu k soudu dovolat.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani shora uvedená Úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu.

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Na základě tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 24. ledna 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu