

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci navrhovatelky: **P. Š. T.**, proti odpůrci: **Magistrát města Brna**, odbor územního plánování a rozvoje, se sídlem Brno, Kounicova 67, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Úpravy směrné části územního plánu města B. v k. ú. I., lokalita východně od ulice Č., ze dne 5. 9. 2005, zn. OÚPR/V–436/05/Jaš, sp. zn. S 19/05,

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 :

V návrhu ze dne 9. 1. 2007, který došel Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 1. 2007, se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy, za které označila „Úpravu směrné části územního plánu města B. v k. ú. I., lokalita východně od ulice Č.“ (dále jen „úprava směrné části“), kterou provedl odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (dále jen „OÚPR“) dne 5. 9. 2005, zn. OÚPR/V-436/05/Jaš, sp. zn. S 19/05. Aktivní legitimaci k návrhu dovozovala z titulu vlastnictví obytné nemovitosti, která leží v bezprostřední blízkosti chystané výstavby H. m. Dále poukazovala na ustanovení čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a na to, že byla účastníkem územního řízení o umístění této stavby.

Pochybení správního orgánu spatřovala navrhovatelka v tom, že úprava směrné části vycházela z urbanistické studie, která byla pořízena v rozporu s ustanovením § 13 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon č. 50/1976 Sb.“), a ustanovením § 4 vyhlášky č. 135/2001, neboť zhotovení urbanistické studie zadala soukromá firma (investor marketu) a nebyl zadán její rozsah. Stěžejní pochybení pak spatřovala v tom, že změna vzájemného uspořádání funkčních ploch byla provedena pouze na základě urbanistické studie, a došlo k porušení obecně závazné vyhlášky č. 1/2005, kterou se změnila obecně závazná vyhláška Statutárního města Brna, která v čl. 4, bodě 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).“

Dále namítala, že urbanistickou studii nelze považovat za schválené souborné stanovisko ani za územně plánovací podklad. Dovozovala, že správní orgán pochybil,

když provedl změnu územního plánu v jeho směrné části na základě urbanistické studie a pochybil i při způsobu jejího provedení. Uvedené pochybení vedlo k tomu, že v dané lokalitě byla rozhodnutím stavebního úřadu umístěna stavba „H. m. B.“.

Usnesením ze dne 30. 1. 2007, č. j. 4 Ao 2/2007 – 46, předložil čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu věc rozšířenému senátu, neboť při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že úprava směrné části územně plánovací dokumentace není opatřením obecné povahy. Tento názor však byl v rozporu s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu, který vyplýval z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, a to v té části odůvodnění, která se týkala výkladu § 29 stavebního zákona č. 50/1976 Sb., a dále z usnesení téhož soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, ve kterém dospěl soud k závěru, že změna směrné části územního plánu je opatřením obecné povahy.

Čtvrtý senát při předložení této věci rozšířenému senátu vycházel z toho, že územně plánovací dokumentace schválená podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. je opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Rozšířenému senátu však byla v téže době třetím senátem Nejvyššího správního soudu předložena věc sp. zn. 3 Ao 1/2007 (návrh na zrušení Územního plánu velkého územního celku B1., schváleného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, č. 921/06/214) s názorem, že územní plán vůbec není opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s.

Z výše uvedeného vyplývá, že obě sporné otázky předložené rozšířenému senátu se týkaly územních plánů schválených podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Pro rozhodnutí o projednávané věci vedené pod sp. zn. 4 Ao 2/2007 však bylo rozhodující posouzení toho, zda vůbec bylo možno územní plány schválené podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. považovat za opatření obecné povahy. Dospělo-li by se totiž k závěru, že tyto územní plány nebylo možno považovat za opatření obecné povahy, pozbylo by na významu posouzení, zda je takovým opatřením obecné povahy směrná část územně plánovací dokumentace. Podle logického argumentu *a maiori ad minus*, není-li územní plán opatřením obecné povahy, nemůže být za opatření obecné povahy považována ani jeho část, označovaná jako směrná.

Právní otázku, zda lze územní plán schválený podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. považovat za opatření obecné povahy, řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ao 1/2007, týkající návrhu na zrušení Územního plánu velkého územního celku B1., schváleného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, č. 921/06/214. Rozšířený senát usnesením ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, návrh odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Dospěl totiž k závěru, že Územní plán velkého územního celku B1. není opatřením obecné povahy a není zde dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkoumání v řízení podle ustanovení § 101a a následujících s. ř. s. Bylo konstatováno, že nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení a návrh byl proto podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnut.

Z odůvodnění posledně citovaného usnesení vyplývá, že rozšířený senát se na rozdíl od dosavadní judikatury vyjádřené např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 - 74 ze dne 18. 7. 2006, postavil na stanovisko, že odpověď na otázku,

co lze považovat za opatření obecné povahy, je třeba hledat v zákoně č. 500/2004 Sb. (dále též „nový správní řád“), v jeho části šesté. Z ustanovení § 171 tohoto zákona je pak zřejmé, že nový správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatření obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána postupem upraveným v části šesté správního řádu. Konstatoval, že opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon výslovně ukládá. Dospěl tedy k závěru, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky, ale skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje.

Zvláštní zákon, který pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v té době upravoval, t. j. stavební zákon č. 50/1976 Sb., ve svém ustanovení § 29 odst. 3 jako právní formu pro vyhlášení závazné části územního plánu určoval obecně závaznou vyhlášku. Formou opatření obecné povahy jsou územní plány vydávány až na základě zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon č. 183/2006 Sb.“), který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Rozšířený senát konstatoval, že z tohoto hlediska územní plán opatřením obecné povahy není. Soud dále dovodil, že povinnost umožnit soudní přezkum územních plánů přímo nevyplývá z Aarhuské úmluvy ani z komunitárního práva. V tomto směru odkázal mimo jiné na ustanovení č. 10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 v návaznosti na čl. 2 písm. e) a g) citovaného Nařízení. Konstatoval, že jestliže čl. 9 odst. 2 Úmluvy v dalším odkazuje na vnitrostátní rozhodnutí o účasti (national opt – in), je takovýmto rozhodnutím státu až přijetí stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který podřídil pořizování a schvalování územních plánů režimu opatření obecné povahy, a tím umožnil ve spojení s ustanoveními § 101a a následujících s. ř. s. ode dne své účinnosti, t. j. od 1. 1. 2007, jejich soudní přezkum.

V otázce ústavní konformity výkladu pozitivního práva, především jeho souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, rozšířený senát ve věci shora uvedené konstatoval mimo jiné, že zákaz výluky územních plánů ze soudního přezkumu nelze dovodit ani z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť územní plán sám o sobě, aniž by byla na jeho základě přijata další rozhodnutí, žádná občanská práva či závazky nezakládá, nemění ani neruší.

Při posuzování této projednávané věci je třeba vycházet z citovaných závěrů rozšířeného senátu. Dospěl-li tedy rozšířený senát k závěru o tom, že územní plán schválený před 1. 1. 2007, není opatřením obecné povahy, nelze uzavřít jinak, než že ani úpravu směrné části územně plánovací dokumentace za opatření obecné povahy považovat rovněž nelze, neboť jde o úkon správního orgánu související s územně plánovací dokumentací, která byla schválena podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb.

Z výše uvedených důvodů dospěl rozšířený senát k závěru, že Úprava směrné části územního plánu města B. v k. ú. I., lokalita východně od ulice Č. provedená odborem územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna dne 5. 9. 2005, není opatřením obecné povahy, a není zde tedy dána pravomoc soudu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jejímu přezkoumání v řízení podle ustanovení § 101a a následujících s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svoji povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

O odmítnutí návrhu rozhodl přímo rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, neboť podle ustanovení § 71 odst. 4 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, jestliže byla rozšířenému senátu postoupena k rozhodnutí věc, v níž měl být odmítnut návrh nebo zastaveno řízení, aniž tyto otázky byly uvedeny postupujícím senátem jako sporné, rozhodne o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení rozšířený senát. Předkládající čtvrtý senát neučinil spornou otázku, zda lze územní plán schválený podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. považovat za opatření obecné povahy, nicméně názor vyslovený rozšířeným senátem ve věci 3 Ao 1/2007 v kontextu výše uvedeného znamená, že návrh podaný navrhovatelkou měl být odmítnut, proto jej odmítl přímo rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení rozhodl rozšířený senát tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť návrh byl odmítnut (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. března 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu