U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) P. F. N.**, **b) R. V.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno, zastoupený JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Mezníkova 273/13, 616 00 Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25,

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

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

III. Navrhovateli a) **se vrací** soudní poplatek ve výši 5000 Kč z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta; poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

IV. Navrhovatelce b) **se vrací** soudní poplatek ve výši 5000 Kč z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta; poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 12. 2011 se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25 (dále jen „zásady“).

[2] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou naplněny podmínky řízení. Podmínky, za nichž soud může jednat ve věci samé, tvoří v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a) aktivní legitimace navrhovatelů, b) existence

předmětu řízení (opatření obecné povahy) a c) formulace návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 - 103; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] K otázce aktivní legitimace navrhovatelé a) a b) tvrdí, že jsou spoluvlastníky nemovitostí na území Rakouska. Konkrétně navrhovatel a) je spoluvlastníkem pozemků č. 806, 807, 808, 809/1, 809/3, 810, 811, 812, 813/2, 813/3, 814 a 815 a rodinného domu, který se nachází na pozemku č. 813/1, vše na území obce Steinbrunn. Dům se nachází cca 400 m od koridoru dálnice A5, která by navazovala na rychlostní silnici R52 Brno – Mikulov. V důsledku realizace těchto staveb by došlo k výraznému nárůstu hlukové a imisní zátěže v území, v němž se nacházejí předmětné nemovitosti, což by představovalo zásadní zásah do práva navrhovatele a) užívat uvedené nemovitosti k bydlení. Zároveň bude navrhovatel a) dotčen znečišťujícími látkami, které budou na jeho nemovitosti splachovány z plánované dálnice A5. Tímto splachem je ohrožen rovněž zdroj pitné vody a potok, který protéká přes nemovitosti navrhovatele a). Část pozemků navrhovatele a) dále slouží jako bažantnice, a proto se navrhovatel obává i negativních důsledků zamýšlené dálnice A5 na zdraví lesní zvěře, o kterou se stará a z níž má osobní požitky.

[4] Navrhovatelka b) tvrdí, že je spoluvlastnicí pozemku č. 62/6 a na něm se nacházejícího rodinného domu na území obce Poysbrunn. Dům se nachází v otevřené krajině s přímou expozicí od zvažovaného koridoru dálnice A5, která by navazovala na rychlostní silnici R52 Brno – Mikulov. V důsledku realizace těchto staveb by došlo k výraznému nárůstu hlukové a imisní zátěže v území, v němž se nachází předmětné nemovitosti, což by představovalo zásadní zásah do práva navrhovatelky b) užívat tyto nemovitosti k bydlení.

[5] Odpůrce ve svém vyjádření zpochybnil aktivní procesní i aktivní věcnou legitimaci těchto navrhovatelů. Podle odpůrce navrhovatelé tvrdí dotčení svých veřejných subjektivních práv stavbou rakouské dálnice A5, která se nenachází na území Jihomoravského kraje, a tudíž její vymezení není ani součástí zásad. Tvrzené dotčení navrhovatelů záměrem R52 je natolik vzdálené, že odpůrce popírá souvislost mezi realizací tohoto záměru a možností omezení práv těchto dvou navrhovatelů. Případný nárůst intenzity dopravy v blízkosti jejich nemovitostí související s provozem rakouské dálnice A5 se s vysokou pravděpodobností projeví i bez ohledu na případnou chybějící část R 52. K omezení možnosti nakládat s nemovitostmi navrhovatelů v důsledku vydání zásad podle odpůrce nedojde, neboť jejich nemovitosti se nenacházejí na území Jihomoravského kraje.

[6] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (...) *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." (body 31 a 34 usnesení).

[7] Rozšířený senát se dále věnoval aktivní legitimaci konkrétně v případě územních plánů: „[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 (...)*". Rozšířený senát poté uzavřel, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „*zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.)*" (body 35 a 36 usnesení). Obdobně je třeba postupovat i v případě zásad územního rozvoje coby územně plánovací dokumentace, která je územním plánům nadřazena. I zde bude pro aktivní legitimaci navrhovatele rozhodující věrohodné tvrzení o vztahu mezi právní sférou navrhovatele a územím regulovaným zásadami územního rozvoje.

[8] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]*ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*" (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci", kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*" (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59). V posledně citovaném rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 - 93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 4 Ao 3/2009 - 97.

[9] Navrhovatel a) předložil Nejvyššímu správnímu soudu neověřený internetový výpis z pozemkové knihy v němčině, který má zjevně dokládat tvrzení navrhovatele a),

že je spoluvlastníkem výše uvedených nemovitostí v Rakousku. Již z této skutečnosti plyne, že navrhovatel nesplňuje podmínku aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení předmětných zásad, neboť netvrdí ani neprokazuje přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je zásadami územního rozvoje regulováno. Stejný závěr lze učinit i v případě navrhovatelky b) na základě jejího tvrzení o spoluvlastnictví nemovitostí na území Rakouska podloženého ověřeným výpisem z pozemkové knihy.

[10] Rozšířený senát nicméně v citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, připustil, že „[v]*výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k 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 územní 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 k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“ (bod 37 usnesení). Shodně lze nahlížet i na případ regulace území zásadami územního rozvoje.

[11] Soud se proto dále zabýval tím, zda se u navrhovatelů a) a b) nejedná o naznačený výjimečný případ, který by byl s to jejich aktivní legitimaci založit; dospěl však k závěru, že nikoliv. Oba navrhovatelé totiž – a zde Nejvyšší správní soud plně souhlasí s odpůrcem – dovozují zásah do svého vlastnického práva imisemi a hlukem z plánované rakouské dálnice A5. Napadené zásady však tuto dálnici (záměr její výstavby) neregulují; vymezení jejího koridoru a její realizace je plně v kompetenci příslušných rakouských orgánů, do níž odpůrce nemůže efektivně zasahovat ani vydáním napadených zásad. Nelze sice zcela pominout návaznost záměru dálnice A5 na záměr rychlostní silnice R52, který již zásady regulují, nicméně tyto dva záměry se vzájemně nepodmiňují: bude-li vymezen a realizován jeden, neznamená to, že bude vymezen a realizován druhý. I případná realizace rychlostní silnice R52 na území Jihomoravského kraje a provoz na ni pak nemůže mít přímý vliv na nemovitosti navrhovatelů, nýbrž maximálně vliv nepřímý (a to jen za předpokladu současné realizace záměru dálnice A5). Pouhé nepřímé dotčení právní sféry navrhovatelů a) a b) přitom k založení aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje nepostačuje.

[12] Soud neopomněl přihlédnout též k tomu, že navrhovatelé v návrhu výslovně tvrdí, že byla porušena jejich procesní práva v rámci procesu přeshraničního posouzení zásad (bod IV.7 návrhu). Ani toto tvrzení ovšem navrhovatelům aktivní procesní legitimaci nezakládá: rozšířený senát v opakovaně citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, jednoznačně konstatoval, že tvrdit porušení procesních práv může pouze ten, komu přísluší hmotná práva k nemovitým věcem na území regulovaném zásadami (bod 40 usnesení). Navrhovatelé a) a b) ovšem žádná absolutní práva k nemovitým věcem v dotčeném území nemají.

[13] Aktivní legitimaci navrhovatelů a) a b) rovněž není možné dovodit z článku 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č.

124/2004 Sb. m. s., dále též „Aarhuská úmluva“), jíž se navrhovatelé dovolávají. Zásady územního rozvoje jsou koncepcí ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy; právo na přístup k soudu, jež by se mohlo k čl. 7 vztahovat, pak skutečně upravuje čl. 9 odst. 3 Úmluvy: *„Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“*

[14] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, na níž ve věci rozhodující senát neshledal důvodu ničeho měnit, stojí na názoru, že článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy není přímo aplikovatelný: „[u]*stanovení čl. 9 odst. 3 úmluvy samotné předvídá nikoli svou přímou použitelnost pro osoby z řad veřejnosti, ale výslovně stanoví, aby strany úmluvy zajistily přístup ke správním a soudním řízením proti těm aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. Úmluva tedy vnitrostátní právo a samostatnou úpravu států předpokládá a respektuje. Tím si sama udává v tomto ustanovení charakter smlouvy, která není uplatnitelná přímo (self-executing) a nemá nástroje svého prosazování. Má pouze povšechný ráz a otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy při vytváření příslušné legislativy (obdobně rozhodoval u mezinárodní úmluvy, která není přímo uplatnitelná, Ústavní soud dne 5. 2. 2003 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/02). Přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy vyloučil rovněž Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 As 12/2006, kde bylo taktéž zdůrazněno, že adresátem úmluvy je stát a jeho veřejná moc anebo sp. zn. 3 Ao 2/2007, v níž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že 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*“ (rozsudek ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006 - 59, publikovaný pod č. 1483/2008 Sb. NSS, z poslední doby např. usnesení ze dne 31. 1. 2012, čj. 2 Ao 9/2011 - 71). Skutečnost, že článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, neboť neobsahuje žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců, dovodil již i Soudní dvůr Evropské unie (rozsudek velkého senátu ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, dosud nepublikováno, bod 45).

[15] Přístup k soudu podle článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy je tedy výslovně vázán na kritéria stanovená vnitrostátním právem. Jak poznamenala generální advokátka Eleanor Sharpston, „[s]*amotný čl. 9 odst. 3 ani ostatní ustanovení Aarhuské úmluvy neposkytují vodítko, pokud jde o to, jaká by tato kritéria mohla nebo měla být. (...)* z travaux préparatoires *k Aarhuské úmluvě vyplývá, že záměrem jejich tvůrců bylo ponechat tuto definici na smluvních stranách. Bez těchto výslovných omezení by byl potenciální rozsah čl. 9 odst. 3 velmi široký. Přiznat přímý účinek čl. 9. odst. 3, tedy zbavit členské státy možnosti stanovit kritéria jeho uplatňování, by znamenalo zavést* actio popularis *soudním příkazem, a nikoli legislativním postupem*“ [stanovisko ze dne 15. 7. 2010 ve věci C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, dosud nepublikováno, body 88 a 89; *travaux préparatoires* k Aarhuské úmluvě dostupné na www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm, Decision II/2 on Promoting Effective Access to Justice (ECE/MP.PP/2005/2/Add.3)]. Kritérium přímé dotčenosti právní sféry navrhovatele, které zvolil český zákonodárce, zdejší soud považuje za legitimní, rozumné a přiměřené cíli a účelu úmluvy. Vnitrostátní úprava obsažená v soudním řádu správním

umožňující napadat zásady územního rozvoje coby koncepci ve smyslu článku 7 Aarhuské úmluvy před správním soudem je proto co se týče otázky aktivní legitimace souladná s požadavky článku 9 odst. 3 této úmluvy.

[16] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že již ze samotných tvrzení navrhovatelů a) a b) je zřejmé, že nemohou být napadeným opatřením obecné povahy dotčeni ve své právní sféře. Návrh navrhovatelů a) a b) byl tudíž podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými, a proto jej Nejvyšší správní soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů. Vedle toho soud přihlédl k ustanovení § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, dle něhož platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Podle § 10a odst. 1 téhož zákona pak platí, že v případech, kdy je soud povinen vrátit již zaplacený poplatek nebo přeplatek na poplatku, učiní tak ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým o vrácení rozhodl. S ohledem na skutečnost, že v daném případě byl návrh odmítnut ještě před prvním jednáním (chybějící aktivní legitimace je neodstranitelnou absentující podmínkou řízení), rozhodl soud také o vrácení soudního poplatku navrhovateli a) i navrhovatelce b), a to k rukám jejich zástupce. K tomu byla stanovena lhůta v délce trvání 30 dnů.

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

V Brně dne 2. května 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu