U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatelů: **a) Okrašlovací spolek Zdíkovska**, se sídlem Zdíkov 235, **b) Mgr. M. K.**, oba zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Jihočeský kraj**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Jihočeského kraje č. 293/2011/ZK-26 ze dne 13. 9. 2011,

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. Vítězslava Dohnala, advokáta se sídlem Příběnická 1908, Tábor; 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. Vítězslava Dohnala, advokáta se sídlem Příběnická 1908, Tábor; poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

.

Odůvodnění:

Navrhovatelé se domáhají v řízení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), toho, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Jihočeského kraje č. 293/2011/ZK-26 ze dne 13. 9. 2011, a to v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů, včetně ploch a koridorů územní rezervy, záměrů: Lokalita Špičák (plocha SR/A), silniční napojení Špičák (koridor D/Q), železniční napojení Špičák (koridor D/O), Propojení Klápa – Hraničník (záměr D83),

železniční napojení Nová Pec – Klápa (koridor D/P), silnice Nová Pec – Zadní Zvonková (záměr D65) a nadregionální biokoridor Vltavská niva – Dívčí kámen (NRBK 174).

Navrhovatelé uvádějí, že napadené zásady územního rozvoje, které nabyly účinnosti dne 1. 10. 2011, nejsou v souladu se zákonem a že nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem. Těmito nezákonnostmi došlo k zásahu do práva na příznivé životní prostředí, na spravedlivý proces a také dojde k narušení sociálních vazeb v místní komunitě.

Navrhovatel a) je občanským sdružením, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, se zaměřením na oblast Šumavy (zejm. lipenské oblasti). Navrhovatel a) tvrdí, že je nositelem práva na příznivé životní prostředí, a to dle čl. 9 odst. 3 tzv. Aarhuské úmluvy. V tomto ohledu odkazuje na judikaturu Soudního dvora EU, konkrétně na jeho rozhodnutí ze dne 8. 3. 2011, č. C-240/09. Z něho plyne, že Aarhuská úmluva je součástí unijního práva. Její čl. 9 odst. 3 není dosud proveden unijními předpisy, je tedy na členských státech, aby přijaly vlastní prováděcí úpravy na národní bázi. Ta má být vykládána tak, aby co nejvíce šetřila smysl a účel předmětného čl. 9 odst. 3. Aktivní legitimace svědčí navrhovateli a) dle jeho názoru též dle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Dle navrhovatele a) je z hlediska unijního práva podstatné, že funkční využití konkrétních lokalit k realizaci záměrů napadených tímto návrhem je situováno do území, které je součástí soustavy NATURA 2000 regulované směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Konkrétně se jedná o evropsky významnou lokalitu Šumava a také ptačí oblast Šumava (vyhlášenou nařízením vlády č. 681/2004 Sb.). Předmětem ochrany ptačí oblasti jsou populace tetřívka obecného, tetřeva hlušce, čápa černého, chřástala polního, kulíška nejmenšího, sýce rousného, datla černého, jeřábka lesního a datlíka tříprstého. Z unijní právní úpravy vyplývá mj. povinnost před provedením plánu (napadeného opatření obecné povahy) provést odpovídající hodnocení podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Vnitrostátní právní úprava pak vyžaduje odpovídající posouzení napadeného opatření obecné povahy v ustanoveních § 45i a násl. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Posuzování je třeba provést postupem dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto posuzování přitom proběhlo nezákonným způsobem a navrhovatel a) musí mít přístup k tomu, aby toto posouzení mohl napadnout soudní cestou.

Co se týče aktivní legitimace k podání návrhu, poukazuje navrhovatel a) také na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010, a ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009. Zároveň navrhovatel a) upozorňuje na to, že v průběhu pořizování zásad územního rozvoje uplatnil v zákonné lhůtě své připomínky.

Navrhovatelka b) poukazuje na skutečnost, že žije v obci Frymburk v obytné budově č. p. 43, kterou vlastní její rodiče. O oblast Šumavy projevuje upřímný zájem osobní (jako zdejší obyvatelka a propagátorka tzv. měkké turistiky) i profesní (jako studentka hydrobiologie). Navrhovatelka b) předmětnou oblast vnímá jako své životní prostředí a její poškozování se jí osobně dotýká a způsobuje jí nemajetkovou újmu.

Navrhovatelka b) tvrdí, že je napadeným opatřením obecné povahy zkrácena na svém právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí. Toto práva nelze směšovat s vlastnictvím nemovitosti v předmětné lokalitě či ho redukovat na pouhou ochranu před imisemi ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Právo na příznivé prostředí zahrnuje i právo na udržení a zachování biodiverzity, k němuž se vztahuje povinnost provést posuzování vlivů na životní prostředí. Navrhovatelka b) se, podobně jako navrhovatel a), cítí být osobou z řad tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Po obsahové stránce navrhovatelé shodně napadenému opatření obecné povahy vytýkají zejm. absenci rozhodnutí o pořízení tohoto opatření obecné povahy a poukazují na nezákonnou aplikaci ustanovení § 187 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Navrhovatelé shodně upozorňují na to, že vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je v rozporu s právními předpisy a že výsledná podoba těchto zásad je v rozporu i se stanoviskem dotčených orgánů – Ministerstva obrany a Vojenského újezdu Boletice. Po stránce hmotného práva navrhovatelé obsáhle vytýkají napadenému opatření obecné povahy rozpor s vojenskými předpisy, s úkoly a cíli územního plánování a se zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Ze shora shrnutých důvodů tedy navrhovatelé shodně žádají, aby Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy ve shora vymezeném rozsahu zrušil.

Odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu uvádí, že navrhovatel a) nemá aktivní legitimaci k podání návrhu. V tomto ohledu poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, sp. zn. 3 Ao 3/2011, a ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008, z nichž plyne, že ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv a nemají aktivní legitimaci k podání návrhu, přičemž tuto legitimaci jim nezakládá ani Aarhuská úmluva. Z žádného ustanovení jakéhokoliv zákona nelze dovodit oprávnění občanských sdružení k tomu, aby podala návrh na zrušení územně plánovací dokumentace či její změny.

Podle tvrzení odpůrce není aktivní legitimací nadána ani navrhovatelka b). Tato osoba není nositelkou žádných hmotných práv, od nichž by mohla odvozovat účastenství v tomto typu řízení. Své názory opírá odpůrce o judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně o rozsudek ze dne 27. 1. 2011, sp. zn. 7 Ao 7/2010.

Odpůrce dodává, že při pořizování zásad územního rozvoje bylo postupováno v souladu s procesními i hmotněprávními předpisy, jakož i se zásadami činnosti správních orgánů. Proto odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

Nejvyšší správní soud v předmětném řízení postupoval podle soudního řádu správního ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Řízení ve věci bylo zahájeno před 1. 1. 2012 (účinnost nadepsané novely), soud však rozhodoval až po tomto datu. Proto bylo třeba přihlédnout k ustanovení čl. II. bod 9. této novely, který stanoví, že řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho

části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Nejvyšší správní soud shledává, že v dané věci je pro další postup rozhodné posouzení, zda navrhovatelům svědčí aktivní legitimace k podání návrhu (ostatně jak navrhovatel, tak odpůrce si zřejmě byli vědomi toho, že může jít o spornou otázku, neboť v návrhu, resp. ve vyjádření k němu obsáhle o této otázce diskutovali). Aktivní legitimaci upravuje ustanovení § 101a odst. 1 až 3 s. ř. s.; pasivní, která není v tomto případě sporná, pak § 101a odst. 4 s. ř. s. V daném případě se navrhovatelé domáhali uznání aktivní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Nejprve byla posuzována aktivní legitimace navrhovatele a), který je občanským sdružením založeným podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, se zaměřením činnosti především na ochranu přírody a krajiny. Jedná se tedy o právnickou osobu, která je samostatným nositelem hmotných i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy. Zdejší soud předesílá, že v jeho dosavadní judikatuře nebyl dosud zaznamenán případ, kdy by k věcnému projednání byl přijat návrh na zrušení opatření obecné povahy směřující proti územnímu plánu či zásadám územního rozvoje podaný občanským sdružením. Všechny dosavadní takové návrhy byly odmítnuty jako podané osobou zjevně k tomu neoprávněnou (viz např. usnesení ze dne 25. 5. 2011, č. j. 3 Ao 3/2011 - 41, www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, www.nssoud.cz, či rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, www.nssoud.cz).

Aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Uvedl: „*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 vedoucího k 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 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 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 k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

Rozšířený senát tak aktivní procesní legitimaci k podání návrhu v podstatě navázal na okruh osob uvedených v § 52 odst. 2, resp. § 39 odst. 2 věta první stavebního zákona, jimž je umožněno v procesu pořizování a schvalování územního plánu (zásad územního rozvoje) podávat námitky, s mírným rozšířením na subjekty, jejichž nemovitosti se sice nenacházejí uvnitř řešeného území, u nichž však vzhledem k charakteru opatření přijatých v rámci územního plánu (zásad územního rozvoje) lze ve výjimečných případech předpokládat dopad srovnatelný s dopadem na zákonem vymezenou skupinu.

Je zcela zřejmé, že navrhovatel a) podmínky zde uvedené neplní. Oprávnění občanských sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny je ve vnitrostátním právu vymezeno pouze v ustanoveních § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně v § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Podle prvně uvedeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak platí, že občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.

Ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pak stanoví, že občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.

Z obou citovaných ustanovení i odkazů zde uvedených vyplývá, že občanská sdružení mohou být účastníky správních řízení tam, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a tudíž mohou případně podávat žaloby podle části třetí druhé hlavy soudního řádu správního s žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Z žádného ustanovení ať již stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, soudního řádu správního či z jiného právního

předpisu však nelze dovodit jejich oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu či zásad územního rozvoje. Občanská sdružení zaměřená na ochranu přírody a krajiny nemají žádná hmotná práva, která by mohla být přijatým územním plánem či zásadami územního rozvoje přímo dotčena, ani jim zvláštní právní předpis nepřiznává v procesu přijímání územního plánu či zásad územního rozvoje nějaké speciální postavení. Občanská sdružení zde mohou pouze podávat připomínky bez nároku na jejich vypořádání v rozhodnutí o námitkách, s výjimkou případů uvedených v § 23 stavebního zákona. O takovýto případ se však u navrhovatele a) nejedná.

Je třeba rozlišovat mezi možností shora uvedených občanských sdružení účastnit se soudního řízení ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. a dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Zdejší soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, www.nssoud.cz, uvedl, že: *„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 příslušejí, 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.“*

Pokud tedy navrhovatel a) poukazuje ve svůj prospěch na rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009, z něhož bylo shora citováno, pak je třeba uvést, že z tohoto rozhodnutí právě naopak plyne, že mu aktivní legitimace nesvědčí, neboť namítat procesní pochybení při procesu přijímání územního plánu (resp. zásad územního rozvoje) může pouze ten, u něhož je myslitelné, aby byl dotčen i na relevantních právech hmotných. Taková práva ovšem navrhovatel a) v daném případě nemá. Pokud jde o právo navrhovatele na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, Ústavní soud se setrvale vyjadřuje tak, že *„článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“* (srov. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 10, str. 339; stálou aktuálnost vysloveného názoru potvrdil Ústavní soud např. v usnesení z 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

Odklon od shora uvedených závěrů nepředstavuje ani jiný navrhovatelem a) citovaný rozsudek. Jde o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 - 43, publ. pod č. 2185/2011 Sb. NSS. V něm sice byla přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části občanskému sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody, nicméně je nutné zdůraznit, že nebyl v tomto řízení napaden územní plán ani zásady územního rozvoje, ale návštěvní řád národního parku. V tomto případě byla aktivní legitimace občanského sdružení připuštěna pouze s ohledem na skutečnost, že do českého právního řádu nebyla plně transponována všechna ustanovení směrnice Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. směrnice EIA). V nyní posuzovaném případě ovšem nelze přímo aplikovat směrnici EIA, neboť zásady územního rozvoje nejsou záměrem, nýbrž koncepcí. Na koncepci se nevztahuje směrnice EIA, nýbrž směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. směrnice SEA). Směrnice SEA přitom podobné ustanovení o možnostech iniciace soudního přezkumu ze strany občanských sdružení, jak činí směrnice EIA v čl. 10a, neobsahuje. Nelze tedy v tomto směru uvažovat ani o nedostatečné transpozici.

Nejvyšší správní soud dodává, že právo občanských sdružení na přístup k soudu v tomto typu řízení nelze dovodit ani z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v České republice pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva). Územní plán je koncepcí ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy, právo na přístup k soudu, jež by se mohlo k čl. 7 vztahovat, pak upravuje čl. 9 odst. 3 Úmluvy. V této souvislosti je třeba rovněž odmítnout domněnku tohoto navrhovatele, že naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle čl. 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, a že mu proto čl. 9 odst. 2 a 3 citované úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy. I na tomto místě připomíná zdejší soud výše zmíněný rozsudek sp. zn. 3 Ao 2/2007, ve kterém byla posuzována otázka, zda legitimaci navrhovatele lze dovodit z hlediska mezinárodního práva, konkrétně z hlediska Aarhuské úmluvy. Soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, pokud však jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, připomněl Nejvyšší správní soud, že je nezbytné zkoumat rovněž podmínku přímé aplikovatelnosti ustanovení této úmluvy (obecně je používán pojem „self-excuting treaty“). Ve vztahu k této otázce pak soud zdůraznil, že „*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 pak posuzoval Aarhuskou úmluvu, zejména její čl. 1, čl. 3 odst. 1 a 4, čl. 7 a čl. 9 odst. 2, ze shora nastíněných hledisek a dospěl k závěru, že Úmluva není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem. Skutečnost, že navrhovatelem a) namítaný čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, ostatně dovodil i Soudní dvůr EU v navrhovatelem a) uváděném rozhodnutí ze dne 8. 3. 2011, č. C-

240/09. Navrhovatel a) se proto mýlí, když se svou aktivní legitimaci snaží dovozovat z ustanovení Aarhuské úmluvy.

Pokud jde o navrhovatelku b), poukazuje zdejší soud *mutatis mutandis* na shora vyložené. Nad tento rámec soud dodává, že ani v jejím případě neshledal, že jde o osobu s právem podat předmětný návrh. Pokud by soud měl dospět k opačnému závěru, znamenalo by to *de facto* popření koncepce aktivní legitimace v tomto typu řízení. Návrh na zrušení zásad územního rozvoje by totiž mohl podat libovolně každý. Navrhovatelka b) v řešeném území nevlastní žádnou nemovitost a svou aktivní legitimaci odvozuje především od právem stěží uchopitelného vztahu k Šumavě a od svého odborného zájmu o předmětnou lokalitu.

Navrhovatelka b) ve svém návrhu žádné porušení hmotného či procesního práva, které by jí příslušelo, netvrdí, ale celým svým návrhem hájí pouze hmotná a procesní práva jiných fyzických osob. Podat návrh z důvodu porušení práv jiných však ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřipouští, a to ani pro případ, že jde o hájení práv rodičů navrhovatelky. Tito rodiče jsou vlastníky nemovitosti v obci Frymburk, ležící v blízkosti Lojzovy paseky a Lipenské nádrže; navrhovatelka b) tuto nemovitost nevlastní, s rodiči žije zřejmě jako vyživovaná osoba.

I v případě navrhovatelky b) je třeba znovu připomenout závěry plynoucí z rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009, který uvedl, že aktivně legitimovanou může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem (zde zásadami územního rozvoje) 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) 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.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu (zásad územního rozvoje) na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou, jako takový ho proto soud podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť tak plyne z § 101d odst. 5 s. ř. s. 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 navrhovateli b), a to k rukám jejich zástupce. K tomu byla stanovena lhůta v délce trvání 30 dnů.

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

V Brně dne 31. ledna 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu