

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **N. s., o. s.**, , proti odpůrci: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Kounicova 67, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Úprava 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 :

Navrhovatel podal dne 10. 1. 2007 Nejvyššímu správnímu soudu shora uvedený návrh na zrušení opatření obecné povahy. Uvedl v něm, že je místně příslušnou organizační jednotkou občanského sdružení, které je dle stanov dobrovolnou, nevládní, neziskovou organizací, v níž se sdružili občané k aktivní činnosti na ochranu přírody a lidských práv, přičemž jedním ze základních cílů je chránit přírodu a krajinu. Jako takové se N. na základě čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy pokládá za tzv. „dotčenou veřejnost“ a cítí se býti zkráceno na svých právech opatřením vydaným odpůrcem, neboť to 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 B. v lokalitě východně od ulice Č. v k.ú. I. Změna byla provedena na základě urbanistické studie I. - lokalita východně od ulice Č. Změna byla jistě provedena v souladu s vyhláškou o územním plánu města B. 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 B., 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 odpůrce 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 odpůrcem. Pokud by odpůrce nepochybil, nemohlo by dojít k umístění stavby. Postup odpůrce 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 B. č. 10/1994 o zeleni v městě B.), ale k vydání územního rozhodnutí, které bylo napadeno správní žalobou u Krajského soudu v Brně.

Navrhovatel tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy „Úprava směrné části územního plánu města B. v k.ú. I., lokalita východně od ulice Č.“ zrušil.

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 pořádit

kdokoliv a že využití této studie pro veřejnoprávní projednání a následnou úpravu směrné části územního plánu města B. 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 B. 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 zpochybňující 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.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci vedené u téhož soudu pod sp. zn. 4 Ao 2/2007, v níž byl projednáván návrh navrhovatelky P. Š. – T., bytem B., A. 31, proti témuž odpůrci jako v posuzované věci, na zrušení téhož opatření odpůrce, k závěru, že nesouhlasí s názorem vysloveným jiným senátem zdejšího soudu, že úprava směrné části územního plánu je opatřením obecné povahy. Uvedený názor vyplývá jednak 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 týká výkladu ustanovení § 29 stavebního zákona, a jednak z usnesení téhož soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007, ve kterém soud dospěl k závěru, že změna směrné části územního plánu je opatřením obecné povahy. Proto byla věc vedená pod sp. zn. 4 Ao 2/2007, předložena k posouzení této otázky rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, a to usnesením ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 4 Ao 2/2007, které nabylo právní moci téhož dne (§ 17 odst. 1 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 B., 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 B., 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 B. 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 na rozdíl od předchozí judikatury vyjádřené např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 18. 7. 2006, zaujal stanovisko, že z ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb. (dále též „nový správní řád“) je 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 nového 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 opatření 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 vyhláškou. 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 opatření 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 čl. 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 opatření 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 Magistrátem

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

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu