

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci navrhovatelů: **1) Ing. Arch. D. R., 2) K. S., 3) V. S., 4) E. Š., 5) A. M., 6) A. P., 7) Z. P., 8) I. R., 9) I. K., 10) S. R., 11) E. V., 12) J. V., 13) M. J., 14) P. M., 15) R. Ž., 16) M. P., 17) B. P., 18) D. O., 19) L. C., 20) T. F., 21) J. K.**, navrhovatelé ad 2) až 21) zastoupení navrhovatelem ad 1) Ing. D. R., proti odpůrci: **Statutární město Ostrava**, se sídlem Prokešovo nám. 8, Ostrava, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 2005/01.3 Územního plánu města Ostravy,

t a k t o :

- I.** Návrh **se odmítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Navrhovatelům **se vrací** soudní poplatek ve výši 1000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám Ing. Arch. D. R. z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se domáhají zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy, o jehož vydání rozhodlo zastupitelstvo města Ostravy dne 27. 2. 2008 a které nabylo účinnosti dnem 28. 3. 2008. Obsahem opatření obecné povahy je změna grafické části Územního plánu města Ostravy, pokud jde o vymezení funkčních ploch v lokalitách a) v Hošťálkovicích u dálnice, b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě a c) ve Svinově-Dubí u dálnice.

V záhlaví předmětného návrhu se navrhovatel ad 1) původně označil jako zástupce veřejnosti dle § 23 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon“). Skutečnost, že byl navrhovatel ad 1) zástupcem veřejnosti ve smyslu cit. ustanovení stavebního zákona, doložil kopiemi plných mocí, kterými byl podepsanými osobami zmocněn k zastupování pro účely projednávání návrhu předmětné změny územního plánu.

Usnesením ze dne 29. 5. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 - 8, Nejvyšší správní soud vyzval navrhovatele ad 1) k tomu, aby upřesnil, zda návrh podává svým jménem, nebo jako zástupce jiných osob a aby v takovém případě doložil plné moci, jimiž ho tyto osoby zmocňují k zastupování v řízení před Nejvyšším správním soudem o zrušení opatření obecné povahy. Z původního návrhu nebylo totiž zřejmé, zda měl navrhovatel v úmyslu návrh, jímž bylo zahájeno řízení před Nejvyšším správním soudem, podat jménem svým, nebo jako zástupce

uvedených osob. Je totiž třeba rozlišovat mezi zastoupením v řízení před Nejvyšším správním soudem a zastupováním ve smyslu § 23 odst. 3 stavebního zákona; plné moci, které navrhovatel původně předložil, ho opravňovaly pouze k tomu, aby jménem těchto osob podal námítky k navrhované změně územního plánu, a k projednání těchto námitek dle stavebního zákona, nikoliv však k tomu, aby uvedené osoby zastupoval v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Na tuto výzvu reagoval navrhovatel ad 1) podáním ze dne 6. 6. 2008, v němž uvedl, že návrh podal jednak osobně a jednak jako zástupce dalších osob, které ho k zastupování zmocnily. K tomuto podání přiložil listiny obsahující identifikační údaje a podpisy 20 osob, které navrhovatele zmocňují k zastupování v řízení o předmětném návrhu před Nejvyšším správním soudem.

V návrhu jsou jako odpůrci označeni jednak Magistrát města Ostravy, Útvar hlavního architekta, jednak město Ostrava. Nejvyšší správní soud však za odpůrce považoval pouze statutární město Ostrava, neboť v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení je navrhováno. Odpůrcem v dané věci tedy není pořizovatel ani zhotovitel dané změny územního plánu, ale samotné statutární město Ostrava, jehož zastupitelstvo dne 27. 2. 2008 rozhodlo o vydání této změny územního plánu.

Navrhovatelé odpůrci vytýkají, že na veřejném projednání návrhu změny územního plánu města Ostravy č. 2005/1.3 dne 29. 1. 2008, byl předložen návrh č. 2005/1.3b – doplnění rozvodny, přičemž tato změna byla prezentována jako poslední platná varianta. V pozvánce na veřejné zasedání byl však uveden návrh změny Územního plánu města Ostravy č. 2005/1.3, jenž byl také vystaven k veřejnému nahlédnutí ve dnech 13. 12. 2007 až 29. 1. 2008, tento návrh měl být také projednán zastupitelstvem městského obvodu Poruba dne 24. 1. 2008, ovšem zastupitelstvo městského obvodu změnu neprojednalo a tento bod byl stažen z programu jednání zastupitelstva. Varianta č. 2005/1.3 b-doplnění rozvodny byla tedy dne 29. 1. 2008 veřejnosti předložena bez předchozího projednání a vyvěšení na úředních deskách, jak vyžaduje § 52 odst. 1 stavebního zákona. Veřejnost byla tímto postupem uvedena v omyl a zkrácena na svých právech. Variantní projednávání návrhu změny územního plánu není podle navrhovatelů v souladu se zákonem. Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání dne 27. 2. 2008 schválilo původní návrh změny územního plánu, který nebyl na veřejném projednání konaném dne 29. 1. 2008 s veřejností projednán.

Dále navrhovatelé uvádějí, že zhotovitel územního plánu (Magistrát města Ostravy, Útvar hlavního architekta) nezohlednil v průběhu zpracování a schvalování návrhu změny uplatněné námítky, čímž porušil § 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“) a nedodržel rovněž metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Při posuzování ochrany zemědělského půdního fondu podle navrhovatelů zhotovitel vycházel z nesprávného názoru, podle něhož lze záměr zaboru orné půdy z důvodu umístění logistických center kvalifikovat jako veřejný zájem ve smyslu § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle názoru navrhovatelů veřejný zájem v daném případě není dán, neboť jím nemůže být výstavba logistického centra pro soukromého investora.

V již zmíněném usnesení ze dne 29. 5. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 - 8, Nejvyšší správní soud vyzval navrhovatele ad 1) rovněž k tomu, aby konkrétně specifikoval, jakým způsobem byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, případně jakým způsobem byly

na svých právech zkráceny jiné osoby, u nichž by doložil, že je v daném řízení zastupuje. Nejvyšší správní soud přitom odkázal na § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

V reakci na tuto výzvu navrhovatelé v podání ze dne 6. 6. 2008 uvedli, že zkrácení na svých právech spatřují ve výše uvedeném postupu při projednávání a schvalování návrhu změny územního plánu. Navrhovatelům byla dle jejich tvrzení v rozporu se zákonem zkrácena lhůta k prostudování návrhu, k řádné přípravě na veřejné projednání a k předání připomínek zástupci veřejnosti ve smyslu stavebního zákona, s nímž nemohli navrhovanou změnu řádně projednat. Navrhovatelům nebyl nový návrh, který byl předložen k veřejnému projednání, znám, nebyl řádně vyvěšen na úředních deskách ani řádně projednán s orgány státní správy. Veřejné projednání bylo tudíž zmatečné. Ke zkrácení práv navrhovatelů došlo i následně tím, že na řádném zasedání zastupitelstva města Ostravy byla schválena původní neprojednávaná varianta.

Ve vyjádření k návrhu odpůrce uváděl, že ve věci nejsou splněny podmínky řízení, neboť navrhovatel ad 1) není dle § 101a s. ř. s. aktivně legitimován k podání předmětného návrhu. Navrhovatel ad 1) totiž netvrdí ani neprokazuje zásah do svých veřejných subjektivních práv, neboť návrh je postaven výlučně na tvrzeném procesním pochybení odpůrce při projednávání změny územního plánu dle stavebního zákona, aniž by navrhovatel ad 1) splnil svou zákonnou povinnost tvrdit, které z jeho hmotných práv bylo tvrzeným porušením dotčeno. Odpůrce v této souvislosti poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, dostupný na www.nssoud.cz, v němž byl podle odpůrce vysloven právní závěr, že k meritornímu projednání věci nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení zákonem stanoveného postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotných práv navrhovatele.

Odpůrce měl navíc za to, že v návrhu uplatněné námitky proti postupu při projednávání a schvalování změny územního plánu nejsou důvodné. Návrh změny územního plánu byl zpracován pro změny funkce ploch ve třech územních oblastech: v oblasti Hošťálkovic u dálnice označené pod písm. a), v oblasti křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě označené pod písm. b) a v oblasti Svinova - Dubí u dálnice označené pod písm. c). V této podobě byl návrh změny územního plánu projednáván postupem dle § 20 a § 22 stavebního zákona ve spojení s § 43 až § 54 stavebního zákona a tento návrh byl rovněž předložen k veřejnému projednání dne 29. 1. 2008. Je pravdou, že při tomto veřejném projednání byl vedle návrhu územního plánu týkajícího se oblasti označené pod písm. b), který byl řádně vystaven k veřejnému nahlédnutí, předložen rovněž alternativní návrh, v němž bylo na úkor plochy plnicí funkci lesa navrženo rozšíření plochy plnicí funkci „lehkého průmyslu, skladů, drobné výroby“, a to pro umístění stavby elektrorozvodny na základě záměru předloženého společností ČEZ v průběhu projednávání návrhu územního plánu. Stalo se tak ovšem nikoli za účelem veřejného projednávání tohoto alternativního návrhu, nýbrž toliko za účelem získání předběžných názorů a stanovisek subjektů, které se účastnily veřejného projednávání, a to za účelem nového zadání změny územního plánu. S ohledem na negativní stanoviska zúčastněných subjektů nebylo zastupitelstvu města Ostravy následně navrženo zadání nového návrhu změny územního plánu v rozsahu alternativního řešení a zastupitelstvo projednalo a schválilo návrh změny územního plánu v rozsahu, jenž byl řádně projednán, vystaven k veřejnému nahlédnutí před jeho veřejným projednáním, předložen k veřejnému projednání a následně vydán formou opatření obecné povahy.

Odpůrce měl také za to, že na všechny námitky navrhovatelů uplatněné v řízení o změně územního plánu, řádně reagoval. Napadené opatření obecné povahy se také ve své části „rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“ vypořádalo rovněž s námitkou týkající se ochrany zemědělského půdního fondu. Návrh změny územního plánu byl i z hlediska posouzení této otázky řádně projednán s dotčenými orgány a byla vyžádána jejich stanoviska, z nichž plyne, že schválená změna územního plánu je v souladu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení, zejména, zda jsou navrhovatelé aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Jak již bylo řečeno, aktivní legitimaci pro zvláštní druh řízení o zrušení opatření obecné povahy upravuje § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

K výkladu zmíněného ustanovení existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Odpůrcem zmiňovaný rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51 k této otázce uvádí: „*Jakkoli opatření obecné povahy není ze své podstaty adresné, zákon v § 101a odst. 1, věta první s. ř. s. spojuje aktivní legitimaci navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Na tomto místě je nutno uvést, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (což je jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. (...) Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený.*“

Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, www.nssoud.cz, konstatuje, že citovaná zákonná úprava je založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, www.nssoud.cz, rovněž zdůrazňuje, že „*pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv „přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace - a samozřejmě i další procesní podmínky - dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).“*

Konečně k dané otázce se vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, www.nssoud.cz, když uvedl, že „*v tomto zvláštním typu soudního řízení je přitom nutno důsledně trvat na požadavku reálné pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí*

dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - právní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“

Na základě dosavadní judikatury lze tedy shrnout, že k založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. musí navrhovatel tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným opatřením obecné povahy, nikoli toliko (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.) řízením, které vydání opatření obecné povahy předcházelo. Z toho tudíž vyplývá, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých právech hmotných, nepostačí tvrzení, že byla v daném řízení o vydání opatření obecné povahy porušena jeho procesní práva. To neznamená, že by procesní námitky navrhovatele byly v každém případě nepřijatelné. Jak vyplývá z § 101d odst. 1 s. ř. s., přezkoumává Nejvyšší správní soud (i z úřední povinnosti) rovněž to, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může tak však činit až v rámci meritorního přezkumu opatření obecné povahy, tedy pouze v případě, jsou-li splněny veškeré podmínky řízení, včetně aktivní legitimace navrhovatele, která je v § 101a odst. 1 s. ř. s. založena, jak již bylo řečeno, na tvrzení navrhovatele o tom, že byla dotčena jeho práva hmotná. Zároveň musí jít o dotčení pravděpodobné, či alespoň možné, pouhé tvrzení zkrácení na subjektivních právech, byť by se jednalo o subjektivní práva hmotná, nepostačí tam, kde je takové dotčení pojmově vyloučeno.

V daném případě směřoval okruh námitek stěžovatelů jednak k postupu při projednávání předmětného návrhu na změnu územního plánu, kdy se navrhovatelé cítili zkráceni na svých právech v řízení o územním plánu tím, že byla podle jejich tvrzení veřejně projednána jiná verze návrhu, než ta, která byla posléze schválena. Tyto námitky se tedy týkaly tvrzeného porušení výhradně procesních práv navrhovatelů. Druhý okruh námitek sice směřoval k porušení převážně hmotněprávních ustanovení, konkrétně ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, netýkal se však vůbec subjektivních práv navrhovatelů, navrhovatelé nespecifikovali, jak by jejich hmotněprávní sféra mohla být tvrzeným porušením uvedeného zákona zasažena.

Nelze se ani divit tomu, že navrhovatelé zkrácení na svých subjektivních hmotných právech netvrdili, neboť již z jejich postavení, které měli v řízení o územním plánu, vyplývá, že takové tvrzení uplatnit ani nemohli. Institut zástupce veřejnosti byl totiž začleněn do nového stavebního zákona právě z toho důvodu, aby poskytl možnost zapojit se do řízení o vydání územně plánovací dokumentace a vyjádřit své připomínky i těm, kteří příslušným návrhem územně plánovací dokumentace na svých právech přímo dotčeni nejsou. Dle § 23 odst. 1 stavebního zákona veřejnost může být při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Podle § 23 odst. 2 stavebního zákona může být zástupcem veřejnosti fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům, přičemž, pokud jde o návrh územního plánu, zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Dle § 23 odst. 3 stavebního zákona se zmocnění zástupce veřejnosti dokládá seznamem občanů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž jsou uvedeny identifikační údaje těchto osob a jejich podpisy s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námitek na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námitek podle stavebního zákona. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných

plach a zástupce veřejnosti, ostatní osoby mohou v souladu s § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatnit připomínky. Rozdíl mezi námitkou a připomínkou je v tom, že s uplatněnými námitkami se musí pořizovatel vypořádat tak, že o nich musí zpracovat zvláštní návrh rozhodnutí (§ 53 odst. 1 stavebního zákona), které je schvalováno společně s návrhem územního plánu a je dle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

Zákon tedy důsledně rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob přiznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení. Ostatní zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří na svých právech přímo dotčení nejsou, ovšem mohou společně vytvořit dostatečně početnou skupinu dle § 23 stavebního zákona a zvolit si ze svého středu svého zástupce, tedy zástupce veřejnosti, který potom bude mít v řízení o územním plánu shodné postavení jako dotčené osoby a s jehož námitkami, které představují společné připomínky všech jím zastupovaných osob, musí být zacházeno stejně jako s námitkami dotčených osob.

V daném případě měl navrhovatel ad 1) v řízení o návrhu změny územního plánu postavení zástupce veřejnosti a většina ostatních navrhovatelů patřila mezi osoby, jež ho v daném řízení k jednání jakožto zástupce veřejnosti zmocnily. Z toho je ovšem také zřejmé, že tito navrhovatelé nemohli v řízení o návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť právě patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. Význam a prospěšnost institutu zástupce veřejnosti v řízení o územně plánovací dokumentaci jsou zřejmé, umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování, tedy především zájem na vytváření vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 stavebního zákona) ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány. Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že uvedený institut nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy, tedy do soudního řádu správního (§ 101a až § 101d s. ř. s.).

Správní soudnictví není založeno na všeobecné kontrole zákonnosti aktů veřejné správy, ale důsledně na zásadě soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jež byly či mohly být těmito akty dotčeny (§ 2 s. ř. s.). Pokud správní soudy v některých případech přezkoumávají akty veřejné správy i na základě návrhů subjektů, které dotčení své hmotněprávní sféry tvrdit nemohou, zastupují však právě určitý veřejný zájem v dané věci, musí tak soudní řád správní výslovně stanovit, viz mj. § 65 odst. 2 s. ř. s., který umožňuje zejména ekologickým spolkům, které se na základě zvláštních zákonů účastní některých správních řízení, napadnout příslušné správní rozhodnutí žalobou před správním soudem (k této otázce viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaný pod č. 906/2006 Sb. NSS). Jak již ovšem bylo řečeno, v právní úpravě přezkoumání opatření obecné povahy obdobný institut absentuje. Nemá smysl spekulovat o tom, zda jde o úmysl nebo opominutí zákonodárce, jisté je, že poměrně kusá a v mnohém deficitní právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy, která byla do soudního řádu správního vložena s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebyla přizpůsobena novému stavebnímu zákonu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 a stanovil pro územně plánovací dokumentaci formu opatření obecné povahy, a nebyla přizpůsobena dokonce ani novému správnímu řádu, který s účinností od 1. 1. 2006 přinesl obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 171 až § 174 správního řádu).

Není tak zřejmé, jakým způsobem by měl zástupce veřejnosti, který byl činný v řízení o územně plánovací dokumentaci, případně pokračovat v řízení o zrušení takového opatření obecné povahy před Nejvyšším správním soudem, zda by byl oprávněn k podání takového návrhu pouze on sám, nebo i kterákoli z osob, kterou v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, či zda by se jakousi analogií s § 23 stavebního zákona i v tomto případě dovozoval minimální počet osob, které by k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musely zástupce veřejnosti zmocnit. Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze překlenout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s. či jiných ustanovení soudního řádu správního. Z citovaného ustanovení naopak jednoznačně vyplývá, že zástupce veřejnosti ani osoby, které v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, k zahájení řízení o zrušení takového opatření obecné povahy legitimovány nejsou.

De lege ferenda si jistě lze představit, že zástupce veřejnosti bude i v řízení o zrušení opatření obecné povahy postaven na roveň s těmi, kteří jsou opatřením obecné povahy přímo dotčeni na svých právech, jak je tomu již dnes v řízení podle stavebního zákona. V takovém případě by však bylo vhodné, aby byla možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy omezena alespoň v tomto případě určitou lhůtou a aby se tohoto řízení byly oprávněny účastnit i osoby, které by byly naopak dotčeny na svých právech zrušením opatření obecné povahy. Jak již Nejvyšší správní soud zdůraznil ve své dosavadní judikatuře, požadavek na otevřenost soudního přezkumu opatření obecné povahy musí být ve spravedlivé rovnováze s požadavkem na ochranu právní jistoty a legitimního očekávání osob, jejichž práv se napadené opatření obecné povahy přímo týká.

Současné znění soudního řádu správního ovšem v žádném případě s procesní legitimací zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepočítá. Tento stav Nejvyšší správní soud neshledal v rozporu s ústavním pořádkem ČR, neboť, jak již bylo řečeno, hmotněprávní sféra zástupce veřejnosti ani osob, které zastupuje, není opatřením obecné povahy dotčena (pokud některá z těchto osob zároveň nespadá do kategorie vlastníků pozemků či staveb, kteří územním plánem přímo dotčeni jsou a mohou tedy tvrdit zkrácení na svých právech), soudní ochrana zde tedy není obligatorní. Ústavní práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces totiž nejsou účelem sama o sobě, ale pouze prostředkem, jak se domoci práv hmotných; tam, kde má být smyslem řízení nikoliv ochrana hmotněprávní sféry účastníka, ale ochrana veřejného zájmu, záleží pouze na úvaze zákonodárce, jaká procesní práva subjektu, který zastupuje tento veřejný zájem, přizná. Nejvyšší správní soud proto v daném případě neshledal důvody k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.

Současná právní úprava není v rozporu ani se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA), jež byla promítnuta vedle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí také do nového stavebního zákona. Aniž by Nejvyšší správní soud opomíjel povinnost tzv. eurokonformního výkladu ustanovení českého právního řádu, pokud jde o jeho soulad s příslušnými ustanoveními komunitárního práva (viz např. rozsudek Nejvyššího správního ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS), musí zároveň konstatovat, že zmíněná směrnice, na rozdíl od směrnice č. 85/337/EHS, jež se týká posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, ať již v jakékoli jeho fázi, vůbec neobsahuje.

Obdobné závěry vyplývají i z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v ČR pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva), jejíž smluvní stranou je vedle České republiky

a dalších zemí rovněž Evropské společnosti, jedná se tedy o tzv. smíšenou smlouvu. Čl. 7 Aarhuské úmluvy sice formuluje požadavky na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí, s nimiž koresponduje vnitrostátní úprava obsažená mj. ve stavebním zákoně, přístup k soudní ochraně však čl. 9 odst. 2 Úmluvy pro tento případ podmiňuje (opět narozdíl od účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech dle čl. 6 Úmluvy – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS) tím, že tak bude stanoveno vnitrostátním právem příslušné smluvní strany. Nejedná se tedy ve vztahu k čl. 7 Úmluvy o samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Totéž lze říci o čl. 9 odst. 3 Úmluvy, podle něhož sice mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup mj. k soudním řízením, v němž by uplatnily námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí, ovšem i zde platí, že takové osoby musí splňovat určitá kritéria, pokud jsou stanovena ve vnitrostátním právu. (Jak vyplývá z prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Aarhuské úmluvy, platné právní předpisy Společenství prozatím nezahrnují implementaci čl. 9 odst. 3 Úmluvy, která tak zůstává v kompetenci členských států.) Nejvyšší správní soud tedy neshledal přímý rozpor mezi ustanoveními soudního řádu správního a Aarhuskou úmluvou, nebyl tedy ani důvod k postupu dle čl. 10 Ústavy ČR.

Pokud jde o ty navrhovatele, kteří nejsou ani uvedeni na původních seznamech osob, jež navrhovatele ad 1) zmocnily k zastupování v řízení o územním plánu jakožto zástupce veřejnosti, není vůbec zřejmé, čím by měli být tyto navrhovatele zkráceni na svých právech. Nejen, že netvrdí dotčení na svých právech hmotných, ale navíc se řízení o územním plánu ani neúčastnili, nemohou být tedy dotčeni ani na právech procesních.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že navrhovatelé nebyli dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimováni k zahájení řízení o zrušení předmětného opatření obecné povahy, Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo, než aby návrh dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené závěry nezabavují zástupce veřejnosti či jím zastupované osoby možnosti podniknout určité kroky směřující ke zrušení územního plánu, o němž se domnívají, že byl vydán v rozporu se zákonem. Dle § 101a odst. 2 s. ř. s. je totiž právě k ochraně veřejného zájmu návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného obcí nebo krajem oprávněno podat Ministerstvo vnitra. Byť nejde z hlediska zástupce veřejnosti o přímý procesní prostředek, je třeba konstatovat, že zástupce veřejnosti jakož i další zainteresované osoby jsou jistě oprávněny podat právě Ministerstvu vnitra podnět k postupu dle § 101a odst. 2 s. ř. s. a Ministerstvo vnitra by bylo povinno se takovým podnětem zabývat.

Konečně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v daném případě se navrhovatelé domáhali u tohoto soudu pouze zrušení předmětného opatření obecné povahy, soud se tedy nezabýval otázkou, zda (popřípadě kteří z nich) by byli oprávněni napadnout ve lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s. u příslušného krajského soudu správní žalobou přímo rozhodnutí o těch námitkách, které prostřednictvím zástupce veřejnosti v řízení o územním plánu uplatnili. Takové rozhodnutí v každém případě musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, byť je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Ačkoli tedy nemá zcela standardní formu správního rozhodnutí a v případě řízení o územním plánu je navíc vydáváno zastupitelstvem obce, citované ustanovení správního řádu připouští obecně možnost změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách a § 54 odst. 4 stavebního zákona stanoví, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu

s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že se v odborné literatuře objevily názory, které možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. připouštějí (viz např. J. Vedral: Opatření obecné povahy, Správní právo č. 6/2007, str. 351, tentýž autor: Správní řád-komentář, Praha 2006, str. 989 nebo J. Doležal a kol.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, Praha 2006, str. 126). Jak již však bylo řečeno, odpověď na nastíněnou otázku by nemohla ovlivnit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na jejich náhradu. Vzhledem k tomu, že byl předmětný návrh odmítnut, vyplývá obdobný závěr rovněž z § 60 odst. 3 s. ř. s.

Vzhledem k odmítnutí návrhu pro nedostatek podmínek řízení má Nejvyšší správní soud za to, že je na místě postupovat analogicky dle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, a proto rozhodl o vrácení zaplacené částky soudního poplatku.

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

V Brně dne 25. června 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu