

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. V. K., b) M. S., c) D. K., d) H. S., e) Ing. I. Š., f) J. K.**, všichni zastoupeni JUDr. Antonínem Novákem, advokátem vykonávajícím advokacii v advokátní kanceláři Felix a spol. s r. o., se sídlem U Nikolajky 5, Praha 5, proti odpůrci: **Obec Zdiby**, se sídlem Průběžná 11, Zdiby, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006,

t a k t o:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006, **se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Zastupitelstvo obce Zdiby schválilo usnesením ze dne 29. 12. 2006 podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, Územní plán obce Zdiby, jeho závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou obce Zdiby č. 6/2006.

Navrhovatelé, kteří se jako vlastníci pozemků cítili vyhlášením územního plánu dotčeni na svých majetkových právech, se obrátili dne 28. 2. 2007 na Nejvyšší správní soud s návrhem na zrušení územního plánu obce Zdiby ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2007, č. j. 7 Ao 2/2007 - 25, bylo řízení přerušeno s tím, že je třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o povaze územního plánu jako opatření obecné povahy.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, č. j. 7 Ao 2/2007 - 28, pak byl návrh odmítnut. Správní soud při posuzování návrhu vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, podle kterého není územní plán přijatý za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. do 31. 12. 2006, opatřením obecné povahy. Z důvodu nedostatku pravomoci Nejvyššího správního soudu [§ 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s.] k přezkumu citovaného územního plánu byl proto návrh odmítnut podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Navrhovatelé napadli usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, č. j. 7 Ao 2/2007 - 28, ústavní stížností, v níž především zdůraznili, že územní plán má z materiálního hlediska povahu opatření obecné povahy. Tento plán je správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, který tak, co do svého vymezení, i podle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, odpovídá pojetí opatření obecné povahy. Není proto podstatné, zda byl územní plán jako opatření obecné povahy označen v platných zákonech či nikoli.

Nálezem Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 2088/07, bylo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, č. j. 7 Ao 2/2007 - 28, zrušeno. Ústavní soud vyšel při svém rozhodování ze svého plenárního nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a ze svého nálezu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07. V citovaném plenárním nálezu dospěl k závěru, že nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy. Rozhodující při posuzování toho, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je to, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy ostatně odpovídá i novela stavebního zákona č. 191/2008 Sb., podle které se obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy. Odmítnutím návrhu na zrušení územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením ze dne 29. 12. 2006, proto došlo k zásahu do práv navrhovatelů, které jsou jim garantovány čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud zjistil - po vrácení spisu od Ústavního soudu - v rámci přípravných úkonů směřujících k nařízení jednání v uvedené věci, konkrétně z vyjádření odpůrce obce Zdiby mimo jiné to, že Zastupitelstvo obce Zdiby vydalo usnesením ze dne 12. 10. 2010 pod č. 1/2010 opatření obecné povahy – územní plán obce Zdiby, které nabylo účinnosti dne 28. 10. 2010, a že v souvislosti s přijetím nového územního plánu současně rozhodlo ke dni účinnosti tohoto plánu i o zrušení obecně závazné vyhlášky obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu obce Zdiby.

Nejvyšší správní soud pak ověřil z předloženého opatření obecné povahy, že Zastupitelstvo obce Zdiby skutečně vydalo usnesením ze dne 12. 10. 2010 pod č. j. 1452/2010 opatření obecné povahy č. 1/2010 územní plán Zdob, které nabylo účinnosti dne 28. 10. 2010. Územní plán stanoví pro celé území obce Zdiby urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území a zastavitelné plochy, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů, jak je uvedeno v jeho textové a grafické části. Textová část územního plánu obsahuje kapitoly Aa: Vymezení zastavěného území. Ab: Koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot. Ac: Urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně. Ad: Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístění. Ae: Koncepce uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability, postupnost krajiny, protierozní opatření, ochrana před povodněmi, rekreace, dobývání nerostů a podobně. Af: Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití. Ag: Vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Ah: Vymezení dalších veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření, pro které lze uplatnit předkupní právo. Ai: Údaje o počtu listů územního plánu a počtu výkresů k němu připojené grafické části. Aj: Vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření. Ak: Vymezení

ploch a koridorů, ve kterých je prověření zněm jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování, a dále stanovení lhůty pro pořízení územní studie, její schválení pořizovatelem a vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti. Al: Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu v rozsahu dle přílohy č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Am: Stanovení pořadí změn v území (etapizace). An: Vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt. Ao: Vymezení staveb nezpůsobitelných pro zkrácené stavební řízení podle § 117 odst. 1 stavebního zákona. Grafická část územního plánu obsahuje výkresy B1. Základní členění území, 1:5000 B2. Hlavní výkres, 1: 5000, B3. Doprava, 1:5000, B4. Vodní hospodářství, 1:5000, B5 Energetika a spoje, 1:5000, B6. Výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, 1:5000 B7. Etapizace (Zařazeno v textové části), bez měřítka. Opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 12. 10. 2010 současně s vydáním nového územního plánu ukončilo platnost předcházejících územně plánovacích dokumentů tak, že dnem účinnosti tohoto opatření obecné povahy pozbývá platnosti územní plán obce Zdiby, schválený dne 29. 12. 2006, a ruší se obecně závazná vyhláška obce Zdiby č. 6/2006, kterou se vyhláší závazná část územního plánu obce Zdiby, jež nabyla účinnosti dne 29. 12. 2006.

Odůvodnění územního plánu Zdib obsahuje textovou a grafickou část. Úvodem je konstatováno, že nový územní plán nahradí podle § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), dosud platný územní plán obce Zdiby, schválený 29. 12. 2006. Při pořizování a vydávání územního plánu se postupovalo podle přechodného ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona formou úpravy platné územně plánovací dokumentace schválené před 1. 1. 2007, a to územního plánu obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006. V souladu s citovaným ustanovením byl zpracováván přímo návrh územního plánu (bez pořízení zadání či konceptu). Tento návrh byl předložen pořizovatelem Obecním úřadem Zdiby dne 8. 10. 2009 Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, který vydal dne 6. 11. 2009 souhlasné stanovisko se závěrem, že „neshledal žádné rozpory, a proto je možné jej následně projednat ve smyslu § 52 až 54 stavebního zákona“. Veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu nařídil pořizovatel na 6. 4. 2010. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem, starostou obce Janem Tvrđým, poté vyhodnotil výsledky veřejného projednání a konstatoval, že je třeba provést podstatné úpravy návrhu územního plánu a tyto opětovně veřejně projednat (§ 53 odst. 2 stavebního zákona). Upravený návrh územního plánu byl opět zpracován a dne 26. 6. 2010 předložen pořizovatelem k posouzení Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, který vydal dne 13. 7. 2010 souhlasné stanovisko se závěrem, že „neshledal žádné rozpory, a proto je možné jej následně projednat ve smyslu § 52 až 54 stavebního zákona“. Opakované veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu nařídil pořizovatel na 9. 9. 2010. Na základě vyhodnocení výsledku veřejného projednání nebyly provedeny žádné úpravy návrhu územního plánu a pořizovatel podal dne 4. 10. 2010 návrh na vydání územního plánu Zastupitelstvu obce Zdiby. Jinak návrh územního plánu je podle odůvodnění v souladu s Politikou územního rozvoje České republiky a v souladu s Územním plánem velkého územního celku Pražského regionu [§ 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona]. Soulad s cíli a úkoly územního plánování [§ 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona] nebyl posuzován vzhledem k tomu, že šlo o úpravu územně plánovací dokumentace obce Zdiby postupem podle § 188 odst. 1 stavebního zákona. Návrh územního plánu je i v souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů i v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů [§ 53 odst. 4 písm. c) a d) stavebního zákona]. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území [§ 53 odst. 5 písm. b) stavebního zákona] nebylo prováděno, neboť šlo o úpravu územně plánovací dokumentace obce Zdiby postupem podle § 188 odst. 1

stavebního zákona. Stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno [§ 53 odst. 5 písm. c) stavebního zákona], nebylo uplatněno s ohledem na již uvedený postup podle § 188 odst. 1 stavebního zákona. Stejně tak nebylo provedeno vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [§ 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona], neboť šlo o úpravu územně plánovací dokumentace obce postupem podle § 188 odst. 1 stavebního zákona. Zastupitelstvo obce Zdiby pak rozhodlo svým usnesením ze dne 12. 10. 2010 o námitkách a o připomínkách sousedních obcí a fyzických osob uplatněných k veřejnému projednání dne 6. 4. 2010 a k opakovanému veřejnému projednání dne 9. 9. 2010. Grafickou část odůvodnění územního plánu tvoří koordinační výkres 1:5000, výkres širších vztahů bez měřítka a výkres záborů půdního fondu 1:5000, kterou jsou nedílnou součástí odůvodnění územního plánu.

Nejvyšší správní soud nemůže z podnětu podaného návrhu věcně přezkoumat zákonnost napadeného opatření obecné povahy – územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou obce Zdiby č. 6/2006.

Je tomu tak proto, že v důsledku usnesení Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010 č. 1/2010 o vydání opatření obecné povahy – územní plán obce Zdiby, které nabylo účinnosti dne 28. 10. 2010, došlo současně k ukončení platnosti a účinnosti předcházejících územně plánovacích dokumentů tak, že dnem účinnosti tohoto opatření obecné povahy (dne 28. 10. 2010) pozbyl platnosti územní plán obce Zdiby, schválený dne 29. 12. 2006, a byla též zrušena obecně závazná vyhláška obce Zdiby č. 6/2006, kterou se vyhláší závazná část územního plánu obce Zdiby, jež nabyla účinnosti právě dne 29. 12. 2006. Nelze také nevidět, že z obsahu územního plánu obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, resp. z jeho odůvodnění vyplývá, že při pořizování a vydávání územního plánu se postupovalo podle přechodného ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona formou úpravy platné územně plánovací dokumentace schválené před 1. 1. 2007, a to územního plánu obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006. Výsledkem úpravy dosavadní územně plánovací dokumentace podle § 188 odst. 1 stavebního zákona (územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené před 1. 1. 2007 lze do 31. 12. 2015 podle tohoto zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti) je pak nový územní plán, zachovávající původní koncepci rozvoje území obce (výsledkem změny územně plánovací dokumentace ve smyslu ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona vždy bude původní územní plán sídelního útvaru nebo územní plán obce se změněnou závaznou částí). Při úpravě se předkládá schvalujícímu orgánu k projednání přímo návrh územního plánu (po jeho úpravě v souladu s platnými právními předpisy) bez zpracování a projednání předchozích etap, tj. bez zadání, popřípadě konceptu územního plánu. Jestliže výsledkem úpravy územně plánovací dokumentace ve smyslu § 188 odst. 1 stavebního zákona, schválené před 1. 1. 2007, je nový územní plán ze dne 12. 10. 2010 - a v obci pojmově nemohou existovat dvě územně plánovací dokumentace - je nábíledni, že územně plánovací dokumentaci z roku 2006, proti níž směřuje návrh ze dne 28. 2. 2007, již nelze přezkoumat, a to ani ve znění nového územního plánu z roku 2010 (jde o nový územní plán, který má svůj právní osud).

Pokud tedy dnem 28. 10. 2010 přestala existovat účinná územně plánovací dokumentace z roku 2006 (podle nového územního plánu ze dne 12. 10. 2010 pozbyl platnosti územní plán ze dne 29. 12. 2006 a současně byla zrušena obecně závazná vyhláška obce Zdiby č. 6/2006, kterou se vyhláší závazná část územního plánu z roku 2006), chybí v době rozhodování Nejvyššího správního soudu základní podmínka tohoto řízení, kterou je právě existence platného územního plánu obce Zdiby, schváleného dne 29. 12. 2006, a obecně závazné vyhlášky obce Zdiby č. 6/2006 o vyhlášení závazné části územního plánu obce, proti nimž směřuje návrh

uplatněný dne 28. 2. 2007 u Nejvyššího správního soudu. Tento nedostatek podmínky řízení je neodstranitelný, který má za následek, že Nejvyšší správní soud nesmí vydat věcné meritorní rozhodnutí o přezkoumání zákonnosti uvedené územně plánovací dokumentace z roku 2006. Jelikož zákon (§ 103 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.) soudu ukládá přihlížet z úřední povinnosti, zda není dán nedostatek podmínek řízení, nejen na začátku řízení, ale i po dobu celého dalšího řízení, včetně opravných řízení, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než návrh uplatněný dne 28. 2. 2007 odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Toto rozhodnutí nebrání věcnému přezkumu opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 12. 10. 2010 - územní plán Zdib, které nabylo účinnosti dne 28. 10. 2010.

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

V Brně dne 19. ledna 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu