

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatelů: **a) J. M., b) J. M.**, oba zast. advokátem Mgr. Michalem Gemrotem, se sídlem AK Záhřebská 50/148, Praha 2, proti odpůrkyni: **obec D.**, o návrhu na zrušení části změny územního plánu obce D., schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006,

### t a k t o :

- I.** V řízení přerušeném usnesením ze dne 6. 3. 2007, č. j. 5 Ao 3/2007 - 72 **se pokračuje.**
- II.** Návrh **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 6. 2. 2007 se domáhali navrhovatelé zrušení opatření obecné povahy - části změny územního plánu obce D. schválené usnesením zastupitelstva obce č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006. Odpůrce přistoupil v roce 2003 k závěru pořídit změnu územního plánu obce, který byl schválen v listopadu 2001. K zahájení procesu změny plánu došlo z podnětu společnosti F. D., s. r. o., která sledovala a sleduje výlučně soukromé hospodářské zájmy spočívající především v přeměně pozemků orné půdy na pozemky stavební a v uzavření historické cesty k zámku, která vede statkem společnosti. Zadání změny bylo odpůrkyní schváleno během roku 2004, následně byl zpracován návrh změny územního plánu obce, který byl vystaven na obecním úřadě k nahlédnutí; návrh byl veřejně projednán dne 8. 11. 2005. Dne 5. 12. 2006 přijalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesení, kterým v části II. schválilo změnu č.1 územního plánu obce D., obecně závaznou vyhlášku č. 01/2006 a v části III vymežilo závaznou část změny č. 1 územního plánu obce.

Navrhovatelé vyjádřili přesvědčení, že bod č. 1. části II. a část III. usnesení zastupitelstva je opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a a násl. s. ř. s., a je proto přezkoumatelný ve správním soudnictví. V podrobnostech odkázali v plném rozsahu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 968/2006.

Navrhovatelé jsou výlučnými vlastníky zejména budovy č. p. 1 na pozemku parc. č. st. 1 a uvedeného pozemku, jakož i dalších přilehlých pozemků. Nemovitosti navrhovatelů

pak bezprostředně sousedí s lokalitou, která byla v původním návrhu změny územního plánu označena jako lokalita Z1 a měla být zamýšlenou změnou územního plánu určena pro drobnou zemědělskou výrobu. Ačkoli tato lokalita nebyla odpůrcem zahrnuta do schválené změny plánu, je potřeba ji zmínit v souvislosti s lokalitou D1. Tato lokalita je ve schváleném změně č.1 územního plánu obce prezentována jako přeložka komunikací II. třídy č. II/279 a II/280. Nicméně v rámci této lokality byl rovněž navržen a odpůrkyní schválen obchvat místní komunikace jdoucí po pozemku par. č. 858/3; tento obchvat jdoucí kolem původně navrhované lokality Z1 má sloužit majiteli statku společnosti F. D., s. r. o. k uzavření místní komunikace, která právě slouží jako přímé propojení zámku navrhovatelů s obcí.

Navrhovatelé mají za to, že výše uvedené opatření nebylo přijato zákonem stanoveným způsobem. Pochybnosti spatřují především v tom, jakým způsobem byly vyřízeny jimi vznesené námitky, dále i v samotném procesu pořizování změny územního plánu. Navrhovatelé jsou osobami, které v souladu se stavebními předpisy právo podat proti návrhu změny námitky, tyto uplatnili, odpůrkyně jim v odůvodněném dopise ze dne 21. 12. 2006 sdělila, že žádné námitce nebylo vyhověno. Navrhovatelé na dalších místech podaného návrhu uplatněné námitky stran nesouhlasu s lokalitou Z1, Z2 a D blíže konkretizují, jakož uvádějí i výhrady, které památkový ústav stanovil pro případnou realizaci obchvatu místní komunikace; tyto, včetně dodržení podmínky zachování přímého vstupu do zámku po místní komunikaci, však odpůrkyně nerespektovala ani je do změny územního plánu obce nezahrnula.

Navrhovatelé namítají, že zcela účelově, pouze s ohledem na zájmy společnosti F. D. byl obchvat ve změně územního plánu zařazen mezi stavby obecně prospěšné. Záměrem této společnosti je však pouze uzavřít přímou přístupovou cestu k zámku navrhovatelů. Navrhovatelé poukazují na fakt, že obchvat má být realizován mj. na jejich pozemcích parc. č. 14/2 a 15/1, resp. stavba obchvatu zela jistě do těchto pozemků zasáhne. Vzhledem k zařazení obchvatu do veřejně prospěšných staveb může dojít na základě schválené změny územního plánu k vyvlastnění těchto pozemků, což ve světle výše uvedeného znamená porušení základního lidského práva navrhovatelů vlastnit majetek.

Navrhovatelé rovněž poukazují na vnitřní rozpor ve schválené změně územního plánu. Lokalita D1 je prezentována jako přeložka komunikací II. třídy a jako taková je zařazena do veřejně prospěšných staveb. Jako veřejně prospěšné stavby jsou pak uvedeny rovněž místní navazující komunikace; schválený obchvat však není žádnou přeložkou žádné komunikace a navíc na skutečnou přeložku komunikací II. třídy nijak nenavazuje. Schválená změna územního plánu je dle navrhovatelů natolik zmatečná, že lze hovořit o její neplatnosti.

V dalších námitkách, krom již uvedené kategorie veřejně prospěšné stavby, navrhovatelé upozorňují na porušení procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Navrhovatelé tedy mají za to, že odpůrkyně vydala opatření obecné povahy, a to za současného nerespektování zákonného procesu k jeho vydání. V rámci tohoto procesu pak zkrátila práva navrhovatelů, když zůstaly zcela pomínuty jejich námitky, resp. se s nimi odpůrkyně nevypořádala zákonným způsobem. V neposlední řadě navrhovatelé konstatují, že odpůrkyně schvalovala v rozporu se stavebním zákonem něco, co nebylo v původním návrhu změny územního plánu obce a tedy ani v souladu s procesem projednání dle stavebního zákona. Opatření obecné povahy se navrhovatelů velmi dotýká, když svou

povahou mění poměry v krajině, a to v místě bezprostředního sousedství s nemovitostmi navrhovatelů.

Vzhledem k výše uvedenému tito požadují, aby Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl tak, že napadenou část usnesení zastupitelstva obce D. č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006 zruší.

Odpůrkyně v písemném vyjádření především odmítla, že by o námitkách, tak jak byly navrhovatelé koncipovány, nebylo rozhodnuto zákonným způsobem. Dle názoru odpůrkyně navrhovatelé v mnoha případech zaměňují postavení vlastníků pozemků a staveb, které jsou změnou 1 přímo dotčeny, tedy těch, kteří mohli k návrhu změny uplatňovat námitky v souladu s ust. § 22 odst. 4 stavebního zákona, za připomínky veřejnosti či dokonce za spolupůsobící dotčené orgány hájící zájmy podle zvláštních předpisů. Změny v plánu byly provedeny za součinnosti všech dotčených orgánů, výsledný návrh změny byl spolu s doklady o projednání předložen ke schválení nadřízenému orgánu, který po posouzení neshledal porušení legislativních předpisů a doporučil zastupitelstvu obce změnu 1 ke schválení. Po schválení změny v zastupitelstvu obce pak bylo v souladu se zákonem sděleno vlastníkům pozemků a staveb, kteří při projednání uplatnili námitky, rozhodnutí zastupitelstva o podaných námitkách včetně odůvodnění. Odpůrkyně je přesvědčena, že při pořizování, schvalování i následných postupech dodržela zákonem stanovený postup; navrhuje proto, aby byl podaný návrh zamítnut.

Nejvyšší správní soud ve věci nyní projednávané vycházel při posuzování otázky, zda je územní plán, resp. jeho změna, schválený dle zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon (zrušen s účinností ode dne 1. 1. 2007 zákonem č. 183/2006) opatřením obecné povahy ve smyslu ust. § 101a s. ř. s., z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007. V daném případě dospěl rozšířený senát k odlišnému právnímu názoru než který byl vysloven v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, kterého se navrhovatelé dovolávají.

Ve výše uvedeném rozsudku prvního senátu definoval soud opatření obecné povahy jako správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem účastníků. Zároveň vyslovil tezi, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně a není tedy rozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. Územní plán oba uvedené materiální znaky opatření obecné povahy i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. splňoval. Soud proto považoval za nerozhodné, že závazná část územního plánu je vyhlášována formou obecně závazné vyhlášky. Dle jeho názoru je nutno rozlišovat mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a územním plánem (jeho změnou) na straně druhé. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží jen jako publikační prostředek, jímž se územní plán (jeho změna) komunikuje adresátům. Z uvedeného soud dovodil, že územní plán schválený za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. podléhá soudnímu přezkumu v rámci řízení vedeného podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. Svoji argumentaci o nezbytnosti podrobit územní plány soudnímu přezkumu pak soud podpořil i poukazem na mezinárodní a komunitární závazky České republiky, konkrétně články 6, 7 a 9 Aarhuské úmluvy a navazující rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES a také na ústavní pořádek České republiky, konkrétně čl. 35 a 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud nepopřel, že k přezkumu obecně závazných vyhlášek má pravomoc jen Ústavní soud, byl však toho názoru, že po zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem ztrácí existující vyhláška pro navazující správní řízení svoji účinnost.

Rozšířený senát rozhodující ve věci 3 Ao 1/2007 při řešení předložené otázky musel nejprve definovat kritéria rozhodná pro posouzení, zda příslušný akt je opatřením obecné povahy. Jak bylo již uvedeno výše, rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, absolutizoval zcela materiální znaky (správního) aktu při úplném potlačení významu jeho právní formy. Při definici opatření obecné povahy přitom vycházel z právní doktríny, která tato opatření popisuje jako tzv. smíšené akty s prvky jak právní normy, tak správního rozhodnutí. Zpravidla se tedy jedná o akty s konkrétně vymezeným předmětem úpravy v oblasti práv a povinností adresátů a s jejich obecně vymezeným okruhem. Toto pojetí pak vyústilo v závěr, že soudnímu přezkumu podléhají všechny akty splňující výše uvedená kritéria bez ohledu na právní formu, v níž jsou vydávány a bez ohledu na skutečnost, zda je pro ně vůbec nějaká právní forma předepsána.

Opatření obecné povahy je institutem, který do českého právního řádu - alespoň co se jeho výslovného pojmenování týče - zavedl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Uvedený zákon předepsal vydání opatření obecné povahy pro některé činnosti telekomunikačních orgánů přímo, např. v ust. § 34 odst. 4, právní účinky pak blíže rozvedl v ust. § 124 zákona. Zákon nabyt účinnosti dne 1. 5. 2005 a těmito svými ustanoveními navázal na již platný (od 24. 9. 2004), ale v té době dosud neúčinný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Zároveň byl novelizován i soudní řád správní a ustanovením § 171, části dvacáté prvé, zákona č. 127/2005 Sb. do něj byl inkorporován díl 7, části třetí, hlavy II. se svými ustanoveními § 101a až § 101d a zároveň doplněna ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) a § 48 odst. 2 písm. e). Samotný soudní řád správní však ani po novelizaci definici opatření obecné povahy neobsahuje, výše uvedená ustanovení upravují pouze pravomoc a kompetenci soudů a některá další procesní pravidla přezkumu. Odpověď na otázku, co lze považovat za opatření obecné povahy, je proto třeba hledat (jak bylo ostatně uvedeno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2004 ve Sbírce rozhodnutí NSS) v novém správním řádu, v části šesté.

Podle ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb. „postupují podle této části správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. V dalších ustanoveních jsou pak upravena procesní pravidla pro jeho vydání.

Z uvedeného je zřejmé, že ani nový správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu. Lze tudíž shrnout, že opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu á contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ust. § 171 a násl. správního řádu. Tento závěr je podepřen i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ust. § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné

povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl. V druhém případě však bude takovýto postup jistě bez dalšího důvodem ke zrušení tohoto aktu.

Na základě uvedené výchozí úvahy pak soud přistoupil k řešení předložené otázky. Zastupitelstvo obce D. schválilo územní plán, resp. změnu územního plánu svým usnesením ze dne 5. 12. 2006, tedy v době, kdy byl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád nejen platný, ale od dne 1. 1. 2006 již také účinný. Na režim vydávání opatření obecné povahy tak beze zbytku dopadala ustanovení části šesté správního řádu. Zvláštní zákon, který pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v té době upravoval, tj. zákon č. 50/1976 Sb., však v souvislosti s přijetím nového správního řádu nebyl nijak novelizován a pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánování a stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nepředepsal. Ustanovení § 29 odst. 3 cit. zákona, které upravovalo finální fázi schvalování územního plánu a jako právní formu pro vyhlášení jeho závazné části určovalo obecně závaznou vyhlášku, zůstalo beze změny. Formou opatření obecné povahy jsou územní plány vydávány až na základě nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z tohoto hlediska tedy Územní plán velkého územního celku B. opatřením obecné povahy není.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval i otázkou, zda povinnost umožnit soudní přezkum územních plánů i před 1. 1. 2007 nevyplývá pro Českou republiku z jejich mezinárodních závazků či z komunitárního práva, případně z ústavního pořádku České republiky. Jakkoliv při posuzování definičních kritérií opatření obecné povahy zaujal názor odlišný nejen od názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, ale, jak vyplývá z výše uvedeného, z určité části i od názoru vyjádřeného v usnesení ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 28, v otázce souladu vnitrostátního práva s mezinárodní smlouvou (zde Aarhuskou úmluvou) a s komunitárním právem sdílí právní názor, který byl vyjádřen v citovaném usnesení, v plném rozsahu. Na odůvodnění usnesení k této otázce tedy soud pro stručnost odkazuje a k věci doplňuje pouze následující:

Dle názoru Nejvyššího správního soudu navrhovatelé při své argumentaci směřují dva různé problémy. Prvním je problém úpravy institutu opatření obecné povahy v českém právním řádu tak, jak byl rozebrán výše, druhým pak problém územního plánu jakožto jednoho z aktů přijímaných orgány veřejné správy, které mohou mít vliv na životní prostředí, jakož i na dotčení na vlastnických právech navrhovatelů. S tím pak souvisejí otázky přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně při jejich tvorbě a schvalování.

V případě územních plánů je třeba zdůraznit, že se jejich pojetí v jednotlivých zemích, jež se staly stranami Aarhuské úmluvy (včetně zemí Evropské unie) liší, stejně tak se liší i proces jejich přijímání a forma jejich vydávání. Do těchto otázek Úmluva ani příslušné směrnice EU nijak nezasahují. Jinak řečeno, z žádné mezinárodní smlouvy či komunitárního předpisu nelze dovodit, že územní plán musí být z povahy věci vždy opatřením obecné povahy a že toto opatření je jedinou přípustnou formou jeho vydání. Tyto otázky řeší výhradně jen vnitrostátní předpisy. V českém právním řádu byl proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace upraven až do 31. 12. 2006 zákonem č. 50/1976 Sb., který předepisoval pro vydání územního plánu (jeho závazné části) obecně závaznou vyhlášku. Takováto úprava není nikterak neobvyklá a je srovnatelná například s úpravou německou. Sama skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy byl dle vnitrostátních předpisů umožněn již s účinností ode dne 1. 5. 2005 a tento institut byl

zároveň zakotven v jednom zvláštním zákoně, tedy neměla bez dalšího ve vztahu k dosavadní právní úpravě pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace žádný význam. Soud nemá pochyb o tom, že z Aarhuské úmluvy ani z komunitárního práva povinnost stran Úmluvy umožnit soudní přezkum územních plánů přímo nevyplývá (a nic na tom nemění názor navrhovatelů, že ani Evropská unie přijetím Směrnice č. 2003/35/ES své závazky z Úmluvy nesplnila). V tomto směru poukazuje soud na argumentaci obsaženou v usnesení ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 28 a podpůrně též na ust. čl. 10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 v návaznosti na čl. 2 písm. e) a g) cit. nařízení. Jestliže pak čl. 9 odst. 2 Úmluvy v dalším odkazuje na vnitrostátní rozhodnutí o účasti (national opt-in), je takovýmto rozhodnutím státu až přijetí nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), který podřídil pořizování a schvalování územních plánů režimu opatření obecné povahy a tím umožnil ve spojení s ustanoveními § 101a a násl. s. ř. s. ode dne své účinnosti 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, odkazuje soud rovněž na odůvodnění cit. usnesení. K tomu pouze doplňuje, 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.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud v projednávané věci k závěru, že změna územního plánu obce D. schválená usnesením zastupitelstva ze dne 5. 12. 2006, č. 029/2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle ust. § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle ust. § 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Návrh byl odmítnut, soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. dubna 2007

JUDr. Václav Novotný  
předseda senátu