

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelů **a) J. H., b) V. H.**, proti odpůrci **Obci Z.**, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Z., schváleného usnesením zastupitelstva obce Z. ze dne 29. 12. 2006,

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 :

Navrhovatelé se podáním ze dne 28. 2. 2007 domáhají zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Z., schváleného usnesením zastupitelstva obce ze dne 29. 12. 2006, jenž byl vyhlášen obecně závaznou vyhláškou č. 6/2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu obce Z. Citovaná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu obce Z. dne 29. 12. 2006. Svůj návrh odůvodnili navrhovatelé tím, že schválením tohoto územního plánu byli jako vlastníci pozemků parc. č. 416/1 o výměře 1810 m² (orná půda) a parc. č. 416/2 o výměře 2183 m² (trvalý travní porost), obou v katastrálním území Z., zapsaných v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, katastrální pracoviště Praha, na listu vlastnictví č. X, které nabyli do společného jmění manželů kupní smlouvou ze dne 16. 6. 2004, zkrácení na svých právech ve smyslu ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále též „s. ř. s.“).

Navrhovatelé uvádějí, že výše specifikované pozemky koupili v době, kdy pro tyto pozemky byla usnesením zastupitelstva obce Z. udělena v roce 2004 výjimka ze stavební uzávěry k výstavbě rodinných domů včetně přípojek a za tímto účelem bylo v témže roce vydáno už i stavební povolení. Schválený územní plán ze dne 29. 12. 2006 však zařadil tyto pozemky do nezastavitelného území obce a představuje tak podstatný zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Zároveň došlo ke znehodnocení a snížení tržní ceny pozemků, čímž jim vznikla prokazatelná škoda.

Nesoulad Územního plánu obce Z. se zákonem ve smyslu § 101d s. ř. s. spatřují navrhovatelé zejména v tom, že: 1) nový územní plán není v souladu s předchozími rozhodnutími zastupitelstva obce Z., a je tedy v rozporu se zásadou legality, s principem

předvídatelnosti a principem legitimního očekávání, 2) územní plán je v rozporu s povinností šetřit nabytá práva v dobré víře, 3) zastupitelstvo obce Z. schválilo územní plán, aniž by se řádně vypořádalo s námitkami vlastníků dotčených pozemků, čímž byla porušena jejich procesní práva, 4) územní plán obce je podle názoru navrhovatelů v části týkající se jejich pozemků věcně nesprávný a nezákonný, 5) zařazení pozemků do zastavitelného území je v souladu s obecnými požadavky na výstavbu a s ostatními kritérii a limity využití území, územní plán tedy mohl být schválen v souladu se zásadou šetření nabytých práv navrhovatelů, a v podobě, která by respektovala jejich námitky uplatněné v době vydávání územního plánu a konečně za 6) Územní plán obce Z. byl schválen dne 29. 12. 2006, stejného dne pak byla vydána vyhláška č. 6/2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu obce Z. a tato vyhláška měla dle jejího čl. 6 nabýt účinnosti dnem jejího vyhlášení, tj. 29. 12. 2006 - podle názoru navrhovatelů však měla nabýt účinnosti až patnáctým dnem po jejím vyvěšení na úřední desce, tzn. v daném případě až 13. 1. 2007, a územní plán by tak musel splňovat požadavky přijaté novely stavebního zákona č. 183/2006 Sb., účinné od 1. 1. 2007 - vzhledem k tomu, že o všech náležitostech schváleného územního plánu dle nové právní úpravy mají navrhovatelé pochybnosti, žádají Nejvyšší správní soud o jeho přezkum a navrhují jeho zrušení.

Odpůrce se k podanému návrhu nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci nejprve musel zabývat otázkou, zda Územní plán obce Z., resp. usnesení zastupitelstva obce Z. ze dne 29. 12. 2006, kterým byl tento územní plán podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), schválen, je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s. Při posuzování této otázky vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, který ve svém rozhodování dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který byl vysloven v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ao 1/2007 musel při řešení předložené otázky nejprve definovat kritéria rozhodná pro posouzení, zda příslušný akt je opatřením obecné povahy či nikoli. Při posuzování této otázky přitom dospěl k následujícím závěrům:

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 (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Tento zákon předepsal vydání opatření obecné povahy pro některé činnosti telekomunikačních orgánů přímo, např. v ustanovení § 34 odst. 4 zákona, právní účinky pak blíže rozvedl v ustanovení § 124 zákona. Zákon o elektronických komunikacích nabyl 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 (dále jen „správní řád“). Zároveň byl novelizován i soudní řád správní a ustanovením § 171, části dvacáté první, 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) v novém správním řádu, v části šesté.

Podle ustanovení § 171 správního řádu 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 *a contrario* lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 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 ustanovení § 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.

V dané věci zastupitelstvo obce Z. schválilo územní plán této obce usnesením ze dne 29. 12. 2006, tedy v době účinnosti nového správního řádu. Na režim vydávání opatření obecné povahy tak beze zbytku dopadala ustanovení jeho části šesté. Zvláštní zákon, který pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v té době upravoval, tj. stavební zákon, však pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánování a stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nepředepisoval. Ustanovení § 29 odst. 3 stavebního zákona, které upravovalo finální fázi schvalování územního plánu a které 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 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z uvedených důvodů proto Územní plán obce Z., schválený usnesením zastupitelstva dne 29. 12. 2006, ani samo toto usnesení opatřením obecné povahy nejsou.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval také otázkou, zda povinnost umožnit soudní přezkum územních plánů i před 1. 1. 2007 nevyplývá pro Českou republiku z jejích mezinárodních závazků, z komunitárního práva, případně z ústavního pořádku České republiky.

K otázce posouzení souladu vnitrostátní právní úpravy s mezinárodní smlouvou (zde s Aarhuskou úmluvou) a s komunitárním právem Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě územních plánů se jejich pojetí v jednotlivých zemích, jež se staly stranami Aarhuské úmluvy (včetně zemí Evropské unie), liší, a stejně tak se liší i proces jejich přijímání spolu s formou jejich vydávání. Do těchto otázek Aarhuská úmluva ani příslušné směrnice Evropské unie nijak nezasahují. Ze žádné mezinárodní smlouvy či komunitárního předpisu tedy nelze dovodit, že územní plán musí být z povahy věci vždy opatřením obecné povahy a že toto opatření je jedinou přípustnou formou jeho vydání, neboť uvedené otázky řeší výhradně vnitrostátní právní předpisy. V českém právním řádu byl proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace upraven až do 31. 12. 2006 zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který pro vydání územního plánu (jeho závazné části) předepisoval formu obecně závazné vyhlášky. Sama skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy byl dle vnitrostátních předpisů umožněn již s účinností ode dne 1. 5. 2005 a tento institut byl zakotven v jednom zvláštním zákoně, tedy neměla bez dalšího ve vztahu k dosavadní právní úpravě pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace žádný význam. Nejvyšší správní soud tak nemá pochyb o tom, že z Aarhuské úmluvy ani z komunitárního práva povinnost smluvních stran umožnit soudní přezkum územních plánů přímo nevyplývá.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Územní plán obce Z., schválený usnesením zastupitelstva dne 29. 12. 2006, není opatřením obecné povahy, a není tedy dána pravomoc soudu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svou povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

S ohledem na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu svůj výše zmíněný právní názor postavil na tom, že rozhodným kritériem pro posouzení otázky, zda schválený územní plán, jehož přezkumu se navrhovatelé domáhají, je či není možno chápat jako opatření obecné povahy, je dikce platné právní úpravy v době schválení předmětného územního plánu, a protože jedna z námitek navrhovatelů rozporuje právě moment jeho účinnosti, považuje Nejvyšší správní soud za nutné se k této námitce blíže vyjádřit.

Námitka byla zdejším soudem shledána nedůvodnou, neboť článek 6 Vyhlášky č. 6/2006 stanoví, že tato nabývá účinnosti z důvodu naléhavého obecného zájmu dnem vyhlášení, tedy dnem 29. 12. 2006. Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platném v době schválení územního plánu, „*nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení*“. Nelze proto souhlasit s názorem navrhovatelů, že předmětný územní plán má být posuzován ve světle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., účinného od 1. 1. 2007, a že by proto jako opatření obecné povahy měl podléhat soudnímu přezkumu. K ostatním námitkám se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval, neboť návrh jako celek odmítl pro nedostatek podmínek řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 12. července 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu