ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **Ministerstva vnitra,** se sídlem v Praze 4, nám. Hrdinů 3, za účasti **Obce R.,** v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 9. 2006, č. j. 30 Ca 83/2006 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Stěžovatel včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byl jako nepřípustný odmítnut jeho návrh na zrušení usnesení Zastupitelstva obce R. (dále též „zastupitelstvo obce“) ze dne 21. 10. 2002, č. 27/2002. Tímto usnesením zastupitelstvo obce jednomyslně schválilo návrh územního plánu celého správního území obce R., vymezilo jeho závaznou část v regulativech funkčního a prostorového uspořádání, vyhlásilo tento návrh jako platný územní plán obce R. a rozhodlo o vyhlášení závazné části územního plánu obce R. obecně závaznou vyhláškou č. 6/2002.

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Neztotožňuje se s právním názorem krajského soudu, podle něhož je vydávání územního plánu obce, resp. jeho závazné části, zvláštním případem vydávání obecně závazné vyhlášky, z čehož vyplývá, že usnesení zastupitelstva,

kterým se návrh územního plánu schvaluje, je třeba považovat toliko za jeden z úkonů v procesu obecní normotvorby. Uvedený názor krajského soudu vychází dle mínění stěžovatele z nesprávné interpretace příslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), upravujících proces vydávání územně plánovací dokumentace. Stěžovatel namítá, že podle ustanovení § 25 odst. 1 stavebního zákona platí, že návrh územně plánovací dokumentace posuzuje před jejím schválením nadřízený orgán územního plánování, kterým je dle § 14 odst. 2 písm. a) stavebního zákona krajský úřad, a to mimo jiné z hlediska souladu obsahu návrhu územního plánu a postupu při jeho projednávání se stavebním zákonem a ostatními právními předpisy. Z odst. 2 tohoto ustanovení pak vyplývá, že územní plán obce lze v případě krajským úřadem zjištěných nedostatků schválit až po jejich odstranění na základě potvrzení krajského úřadu. Lze tedy shrnout, že před vydáním obecně závazné vyhlášky o závazných částech územního plánu je třeba tento územní plán schválit, přičemž podmínkou schválení je předchozí souhlasné stanovisko krajského úřadu jako orgánu příslušného posoudit zákonnost procesu jeho pořízení. Stěžovatel rovněž argumentuje rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, podle něhož územní plán jako celek právně existuje a působí zákonem předpokládané účinky samostatně a nezávisle na přijetí obecně závazné vyhlášky, jejímž účelem je pouze zveřejnit závaznou část územního plánu, schválenou již dříve samostatným usnesením zastupitelstva obce, a dále nálezem Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, v němž se Ústavní soud odmítl přezkumem postupu správních orgánů při pořizování, schvalování a změnách plánovací dokumentace zabývat, neboť mu v takové šíři nepřísluší. Z uvedených důvodů proto Ministerstvo vnitra přistoupilo k uplatnění své dozorové pravomoci ve vztahu k předmětnému usnesení zastupitelstva obce a nikoli k obecně závazné vyhlášce, jeho postup spočívající v pozastavení výkonu usnesení byl plně v souladu s požadavkem efektivity dozorového zákroku a krajský soud se měl návrhem na zrušení usnesení věcně zabývat. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Obec R. v dané věci zaslala krajskému soudu vyjádření, v němž uvádí, že se v součinnosti s Krajským úřadem v Plzni a Správou Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava pokouší zjednat nápravu, a jakmile bude věc vyřešena, postoupí soudu obratem všechny potřebné dokumenty.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Stěžovatel se návrhem podaným k poštovní přepravě dne 16. 8. 2006 domáhal u krajského soudu zrušení usnesení zastupitelstva obce R. ze dne 21. 10. 2002, č. 27/2002. Uvedeným usnesením po vysvětlení všech dotazů přítomných občanů a zastupitelů zastupitelstvo obce schválilo návrh územního plánu celého správního území obce R., vymezilo jeho závaznou část v regulativech funkčního a prostorového uspořádání, vyhlásilo tento návrh jako platný územní plán obce R. a rozhodlo o vyhlášení závazné části územního plánu obce R. obecně závaznou vyhláškou č. 6/2002.

Svůj návrh na zrušení usnesení stěžovatel odůvodnil tím, že dle ustanovení § 25 odst. 1 stavebního zákona posuzuje návrh územně plánovací dokumentace před jejím schválením nadřízený orgán územního plánování s ohledem na uplatnění zájmů přesahujících území kraje nebo obce. Jak vyplynulo z vyjádření Okresního úřadu Klatovy, referátu regionálního rozvoje, ze dne 27. 11. 2002, č. j. RRR 519/2002-339, ze stanoviska

Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 4. 4. 2003 a ze stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, odboru územních vazeb, ze dne 28. 4. 2006, č. j. 13900/06-64/139, nebyl návrh územního plánu před jeho schválením v zastupitelstvu obce předložen k posouzení nadřízenému orgánu územního plánování a tento nemohl k předložené dokumentaci sdělit své stanovisko. Z dokumentů předložených Krajským úřadem Plzeňského kraje dále vyplynulo, že samotnému schválení napadeného usnesení zastupitelstva obce předcházelo jednání pořizovatele územně plánovací dokumentace se zástupci Okresního úřadu Klatovy, Ministerstva životního prostředí a Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále též „Správa NP a CHKO Šumava“). Důvodem tohoto jednání bylo projednání negativního stanoviska Správy NP a CHKO Šumava k návrhu zadání územního plánu obce R., který nebyl v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací velkého územního celku Šumava tak, jak požaduje ustanovení § 29 odst. 3, ve spojení s § 139a odst. 4, stavebního zákona. Dne 21. 10. 2002 tedy obec R. schválila územně plánovací dokumentaci bez dohody se Správou NP a CHKO Šumava a bez schválení nadřízeného orgánu, čímž došlo k porušení ustanovení § 25 a § 29 stavebního zákona.

S ohledem na výše uvedené Ministerstvo vnitra (dále též „ministerstvo“) přistoupilo ve vztahu k předmětnému usnesení k uplatnění dozorové působnosti dle § 124a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 30. 6. 2006, když přípisem ze dne 30. 5. 2006, č. j. ODK-966/1-2006, obci R. oznámilo zahájení řízení o pozastavení výkonu předmětného usnesení pro možný rozpor se zákonem a následně rozhodnutím vydaným dne 13. 7. 2006 pod stejným č. j. výkon usnesení zastupitelstva této obce pozastavilo. Svůj postup ministerstvo odůvodnilo tím, že dle § 13 stavebního zákona obec pořizuje územní plán v přenesené působnosti a pořízený územní plán je následně zastupitelstvem obce schvalován v samostatné působnosti, přičemž podmínkou tohoto schválení je souhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování dle § 25 stavebního zákona. Závazná část schválené územně plánovací dokumentace obce je následně dle § 29 odst. 3 stavebního zákona vyhlašována obecně závaznou vyhláškou. Stěžovatel uvedl, že v daném případě nelze nápravu nezákonného stavu spočívajícího v existenci nezákonně schváleného územního plánu zjednat cestou dozoru nad obecně závaznou vyhláškou, neboť ani případné zrušení tohoto právního předpisu by neznamenalo zhojení vad, k nimž v procesu pořizování a schvalování územního plánu jako celku došlo. Obec R. navíc přistoupila ke schválení územního plánu obce, aniž by vycházela ze závaznosti schválené územně plánovací dokumentace velkého územního celku Šumava, čímž porušila také ustanovení § 29 odst. 3, věty poslední, stavebního zákona, podle něhož je závazná část územně plánovací dokumentace závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Krajský soud návrh stěžovatele jako nepřípustný odmítl. Ve svém rozhodnutí se nejprve vypořádal s otázkou, zda rozhodování o návrzích na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti podaných podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, ve znění účinném od 1. 7. 2006, je rozhodováním ve správním soudnictví. Dospěl přitom k závěru, že byť dle citovaného ustanovení usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, která nejsou obecně závaznými vyhláškami obce, obecně vzato podléhají přezkumu soudy jednajícími a rozhodujícími ve správním soudnictví, netýká se to napadeného usnesení zastupitelstva obce R., které přezkumu ve správním soudnictví nepodléhá. Dle krajského soudu je vydávání územního plánu obce (resp. jeho závazné části) případem vydávání obecně závazné vyhlášky obce a stěžovatel tedy neměl navzdory svým důvodům postupovat podle § 124 odst. 3 zákona o obcích,

ve znění účinném od 1. 7. 2006, nýbrž podle § 123 odst. 3 citovaného zákona. Z dostupné judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá, že se přezkumem návrhů na zrušení závazných částí územích plánů vydaných formou obecně závazných vyhlášek zabývá a tyto *a priori* neodmítá. Krajský soud dále uvedl, že opačný přístup připouštějící také možnost přezkumu usnesení, která předcházejí vydání obecně závazné vyhlášky, by naopak vedl k nežádoucí dvojkolejnosti ochrany poskytované soudní mocí, a to 1/ Ústavním soudem na základě ustanovení § 123 odst. 3 zákona o obcích ve vztahu k závazné části územního plánu obce vyhlášeného obecně závaznou vyhláškou obce a 2/ soudy jednajícími a rozhodujícími ve správním soudnictví na základě § 124 odst. 3 zákona o obcích ve vztahu k usnesení zastupitelstva obce, jímž se schvaluje územní plán obce, vymezuje závazná část územního plánu obce a vyhlašuje jeho závazná část obecně závaznou vyhláškou obce. Věcnými argumenty obsaženými v návrhu stěžovatele se krajský soud již nezabýval, neboť řízení o návrhu skončilo procesním rozhodnutím.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, podle něhož je vydávání územního plánu obce, resp. jeho závazné části, pouze zvláštním případem vydávání obecně závazné vyhlášky, a proto usnesení zastupitelstva, kterým se návrh územního plánu schvaluje, je třeba považovat toliko za jeden z úkonů v procesu obecní normotvorby, který přezkumu ve správním soudnictví nepodléhá. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že neměl postupovat podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, ale podle § 123 odst. 3 citovaného zákona, tzn. že se měl se svým návrhem, a to návrhem na zrušení obecně závazné vyhlášky obce (nikoli usnesení zastupitelstva) obrátit na Ústavní soud.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení výše uvedených kasačních námitek stěžovatele, byl povinen se s ohledem na změnu právní úpravy zákona o obcích, k níž došlo s účinností od 1. 7. 2006, vypořádat s otázkou, dle které právní úpravy mělo být v dané věci nadále postupováno.

Při řešení této otázky Nejvyšší správní soud vycházel z následujících úvah. Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že správní řízení o pozastavení výkonu předmětného usnesení zastupitelstva bylo ministerstvem zahájeno přípisem ze dne 30. 5. 2006, doručeným obci R. dne 31. 5. 2006, tedy v době právní úpravy účinné do 30. 6. 2006. Ke změně právní úpravy došlo s účinností od 1. 7. 2006 zákonem č. 234/2006 Sb., přičemž dle přechodných ustanovení v čl. II tohoto zákona, vztahujících se ke změnám zákona o obcích, se řízení o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti, zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů, tj. dle právní úpravy účinné do 30. 6. 2006.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však vyplývá, že krajský soud opřel svou argumentaci o právní úpravu obsaženou v ustanoveních § 123 odst. 3 a § 124 odst. 3 zákona o obcích, tj.o právní úpravu účinnou od 1. 7. 2006, provedenou zákonem č. 234/2006

Sb., ačkoli měl ze shora uvedených důvodů aplikovat ustanovení § 124 a § 124a zákona o obcích, ve znění účinném do 30. 6. 2006.

Nejvyšší správní soud však i přes výše uvedené pochybení krajského soudu dospěl k závěru, že by bylo přílišným formalismem z jeho strany a v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení, kdyby měl rozhodnutí krajského soudu zrušit pouze z toho důvodu, že krajský soud na danou věc nesprávně aplikoval novou právní úpravu účinnou od 1. 7. 2006. Vzhledem k použité argumentaci krajského soudu obsažené v napadeném usnesení je totiž zřejmé, že změna obsahu i označení ustanovení § 124 a § 124a zákona o obcích ve znění platném do 30. 6. 2006 provedená zákonem č. 234/2006 Sb. nemá žádný vliv na zásadní a jedinou spornou otázku v předmětné věci, tj. zda je možno připustit samostatný přezkum usnesení zastupitelstva o schválení návrhu územního plánu ve správním soudnictví, či zda jediná cesta „odstranění“ tohoto usnesení je prostřednictvím návrhu na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce (jež byla vydána na základě původně napadeného usnesení zastupitelstva) k Ústavnímu soudu. Jinými slovy, krajský soud by ke shodnému závěru o odmítnutí návrhu dospěl i v případě aplikace předmětných ustanovení zákona o obcích ve znění platném do 30. 6. 2005. Za situace, kdy výsledek, k němuž krajský soud dospěl, by byl totožný, a tedy výrok napadeného rozhodnutí o odmítnutí návrhu by nebyl nikterak dotčen, Nejvyšší správní soud neshledal, že by uvedené pochybení krajského soudu mělo v daném případě vliv na zákonnost jím vydaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k věcnému posouzení námitek stěžovatele, přičemž se nejprve musel vypořádat s otázkou, zda návrh doručený krajskému soudu není návrhem na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., neboť v takovém případě by bylo povinností Nejvyššího správního soudu přezkoumat i zákonnost postupu správních orgánů při jeho vydávání.

Nejvyšší správní soud však v dané souvislosti odkazuje na rozhodnutí jeho rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, který dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který byl vysloven v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, podle něhož územní plán obce vydávaný dle staré právní úpravy účinné do 31. 12. 2006, natož pak usnesení zastupitelstva jako jeden z finálních normotvorných aktů, není opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Formou opatření obecné povahy jsou územní plány vydávány až na základě nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2007. Proto krajský soud, který v napadeném usnesení dospěl ke shodnému právnímu názoru jako rozšířený senát (byť mu rozhodnutí rozšířeného senátu nebylo v době jeho rozhodování známo), postupoval v souladu se zákonem, když z uvedeného důvodu podaný návrh stěžovatele nepostoupil Nejvyššímu správnímu soudu a zabýval se jím sám.

Územně plánovací dokumentace patří dle ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona (vedle územně plánovacích podkladů a územních rozhodnutí) k základním nástrojům územního plánování. Jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace jsou podle § 8 stavebního zákona územní plán velkého územního celku, území plán obce a regulační plán, jejichž obsah definují ustanovení § 9 až § 11 stavebního zákona.

Územně plánovací dokumentaci pořizují a schvalují orgány územního plánování, kterými jsou podle § 12 stavebního zákona obce, kraje, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany. Obce pořizují podle ustanovení § 13 stavebního zákona svou územně

plánovací dokumentaci, tj. územní plán a regulační plán, v přenesené působnosti. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je tak na úrovni obce výkonem státní správy. Pokud jde o schvalování územně plánovací dokumentace, tento proces je naopak na úrovni obce součástí působnosti samostatné. Stejná úprava platí pro vyšší územní samosprávné celky, tj. kraje. Stavební zákon tedy vzhledem k působnosti územních samosprávných celků rozlišuje pořizování územně plánovací dokumentace (přenesená působnost) a schvalování územně plánovací dokumentace, resp. vyhlašování jejích závazných částí obecně závaznou vyhláškou (samostatná působnost) *[shodně viz např. J. Vedral, K právní úpravě územně plánovací dokumentace; Správní právo 2003, 5]*.

Z ustanovení § 16 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2006, kterou se provádí stavební zákon, dále vyplývá, že proces schvalování územně plánovací dokumentace probíhá ve svém závěru ve dvou krocích. Zastupitelstvo obce nejprve usnesením schvaluje předložený návrh územního plánu, vymezuje jeho závaznou část, rozhoduje o námitkách k návrhu územního plánu a o nesouhlasech s vyřízením námitek podaných ke konceptu řešení, a v případě potřeby též o ukončení platnosti územně plánovací dokumentace, která je schvalovaným územním plánem nahrazována (krok 1/). Následně zastupitelstvo usnesením rozhoduje o návrhu vyhlášení závazné části územního plánu (krok 2/). Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že oba výše uvedené kroky zastupitelstva byly pod bodem 2) na pořadu jeho jednání konaného dne 21. 10. 2002 a následně byly zastupitelstvem schváleny předmětným usnesením č. 27/2002.

V posuzované věci je však podstatné, že dle ustanovení § 29 odst. 3 stavebního zákona závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, představující závazný podklad pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace, vyhlašují orgány obce obecně závaznou vyhláškou. Podle § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlašovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou. Toto ustanovení navazuje na § 35 odst. 2 větu prvou zákona o obcích, podle které do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Závěr o samostatné působnosti obce při schvalování územně plánovací dokumentace má tedy oporu v zákoně.

Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek, jakož i jiných aktů (usnesení, rozhodnutí nebo opatření) orgánu obce v samostatné působnosti, byl ve znění účinném pro projednávanou věc, tj. do 30. 6. 2006, upraven v ustanoveních § 124 a § 124a zákona o obcích.

Právní úprava obsažená v těchto ustanoveních výslovně předpokládá, že u nezákonných právních předpisů obcí – obecně závazných vyhlášek, či právu odporujících usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti (s výjimkou rozhodnutí ve správním řízení s vlastním opravným režimem) přichází v úvahu nejprve výzva krajského úřadu ke zjednání nápravy. Pokud obec tuto nápravu nezjedná do 30 dnů od doručení výzvy krajského úřadu, krajský úřad navrhne Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti takového aktu. Shledá-li ministerstvo takovýto návrh důvodným, pozastaví účinnost právního předpisu nebo pozastaví výkon jiného aktu obce. Rozhodnutí ministerstva je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, které je v případě pozastavení účinnosti právního předpisu (obecně závazné vyhlášky obce) konečné, v případě pozastavení výkonu ostatních aktů obce je dále přezkoumatelné na základě podání opravného prostředku (rozkladu). Vyvstane-li zároveň potřeba tyto akty rušit, ke zrušení právního předpisu obce

(obecně závazné vyhlášky) je na návrh ministra vnitra podaný nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky příslušný Ústavní soud; ke zrušení jiných aktů obce je na návrh ministra vnitra podaný do 15 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu, případně do 15 dnů ode dne rozhodnutí o rozkladu, příslušný soud ve správním soudnictví.

Na tomto místě je třeba poznamenat (neboť se to týká právě projednávané věci), že platná právní úprava do 30. 6. 2006 předpokládala i přímý dozor Ministerstva vnitra nad výkonem samostatné působnosti obce, tj. bez účasti krajského úřadu, a to za situace, kdy krajský úřad nepodal do 30 dnů ode dne účinnosti právu odporující obecně závazné vyhlášky nebo od schválení jiného právu odporujícího aktu obce návrh na pozastavení jejich výkonu.

V přezkoumávané věci stěžovatel směřoval svůj návrh ve smyslu ustanovení § 124a odst. 3 zákona o obcích proti usnesení zastupitelstva, kterým byl schválen návrh územního plánu obce, vymezena jeho závazná část a tato závazná část vyhlášena obecně závaznou vyhláškou.

Předmětné usnesení zastupitelstva je však, jak správně uvádí krajský soud, pouze jedním z úkonů v procesu obecní normotvorby, jehož finálním aktem je obecně závazná vyhláška obce, jíž se vyhlašuje závazná část územního plánu. Soudu proto přísluší zrušit až právní předpis (obecně závaznou vyhlášku) jako konečný akt celého procesu, a nikoli dílčí úkony tomuto aktu předcházející. Jak správně podotýká krajský soud, opačný přístup, kdy by byl připuštěn i přezkum jednotlivých dílčích usnesení předcházejících vydání obecně závazné vyhlášky, by vedl k nežádoucí dvoukolejnosti ochrany poskytované soudní mocí, a to jednak Ústavním soudem ve vztahu k závazné části územního plánu obce vyhlášeného obecně závaznou vyhláškou obce, a jednak soudy ve správním soudnictví ve vztahu k usnesení zastupitelstva obce, kterým se návrh územního plánu obce schvaluje, vymezuje se jeho závazná část a tato se vyhlašuje obecně závaznou vyhláškou obce. Tento závěr též podporuje skutečnost, že závazné části územně plánovací dokumentace nejsou pro subjekty práva závazné dříve než okamžikem nabytí účinnosti příslušného právního předpisu územního samosprávného celku. Jiný výklad (např. takový, že jsou závazné již od okamžiku jejich schválení zastupitelstvem obce, resp. kraje a jejich publikace formou právního předpisu má už jen deklaratorní účinky), by vyvolával značnou právní nejistotu a odporoval by samotné povaze právních předpisů jako obecně závazných normativních aktů (shodně též *J. Vedral, K právní úpravě územně plánovací dokumentace; Správní právo 2003, 5).*

V daném případě tak Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že stěžovatel neměl postupovat podle ustanovení § 124a odst. 3 zákona o obcích, nýbrž podle ustanovení § 124 odst. 3 citovaného zákona, tj. svůj návrh měl ministr vnitra směřovat nikoli vůči usnesení zastupitelstva, ale proti obecně závazné vyhlášce obce jakožto finálnímu aktu normotvorného procesu a návrh na zrušení této obecně závazné vyhlášky měl předložit Ústavnímu soudu.

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu navíc vyplývá, že se návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek (či obdobných právních předpisů), jimiž se vyhlašovala závazná část územního plánu, zabýval a rozhodoval o nich, jak je patrné např. z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 27/04. V tomto nálezu Ústavní soud posuzoval soulad obecně závazné vyhlášky obce o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města P. se zákonem, přičemž při přezkumu postupoval dle tzv. „testu“ použitého již ve věci sp. zn. Pl.

ÚS 63/04. Dle tohoto „testu“ Ústavní soud předtím, než přistoupí ke zkoumání samotného obsahu napadené vyhlášky, jako jedno z kritérií zkoumá, zda napadená obecní vyhláška byla vydána zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené obci Ústavou České republiky. Ve zmiňované věci (sp. zn. Pl. ÚS 27/04) přitom Ústavní soud posuzoval právě dodržení procesních postupů obce z hlediska vyžádání si předchozího souhlasného stanoviska krajského úřadu v případě změn v závazné části územně plánovací dokumentace jako změn obecně závazné vyhlášky obce. Výše uvedené tak zároveň dokládá, že nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, kterým stěžovatel argumentuje v podané kasační stížnosti, je již rozhodovací praxí Ústavního soudu překonán.

Nejvyšší správní soud k projednávané právní otázce konstatuje, že právní úprava procesu schvalování územně plánovací dokumentace dle stavebního zákona z roku 1976 neodpovídala zásadám obecního zřízení dle zákona o obcích, ovšem nedostatky týkající se schvalování územního plánu a následného dozoru byly překonány novým stavebním zákonem, který stanovil pro vydání územního plánu povinnou formu opatření obecné povahy podle správního řádu.

Nedůvodná je rovněž obava stěžovatele, že nelze dosáhnout nápravy nezákonného stavu cestou dozoru nad obecně závaznou vyhláškou obce, neboť ani případné zrušení tohoto podzákonného právního předpisu nemůže zhojit vady v procesu pořizování a schvalování územního plánu jako celku a nemá za následek zrušení předmětného usnesení zastupitelstva, které i přesto, že si je vědomo svého chybného postupu, nehodlá předmětné usnesení revokovat.

Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud jako garant přezkumu celého procesu obecní normotvorby předtím, než přejde ke zkoumání samotného obsahu obecně závazné vyhlášky obce, se nejprve zabývá tím, zda obec dodržela zákonný postup při jejím vydávání. Za situace, kdy je obecně závazná vyhláška, kterou se vyhlašuje územní plán obce (resp. jeho závazná část), následně Ústavním soudem zrušena, pak pozbývá na významu také usnesení zastupitelstva, které vydání této vyhlášky předcházelo, neboť s ohledem na zrušovací rozhodnutí Ústavního soudu již nemůže dojít žádného procesního vyústění.

Bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu zůstává také v odůvodnění rozhodnutí vyslovený závěr, že *„jelikož soud návrh podaný Ministerstvem vnitra odmítl, rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 13. 7. 2006, č. j. ODK-966/1-2006, jímž byl pozastaven výkon usnesení Zastupitelstva obce R. č. 27/2002, pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci (§ 124 odst. 3, věta třetí, zákona o obcích, ve znění účinném od 1. 7. 2006).“*

Přestože srovnáním obou právních úprav, tj. právní úpravy účinné do 30. 6. 2006 (§ 124a odst. 3 zákona o obcích) a právní úpravy účinné od 1. 7. 2006 (§ 124 odst. 3 zákona o obcích), Nejvyšší správní soud ověřil, že zákon o obcích v ustanovení § 124a, který měl být krajským soudem správně aplikován, spojuje následky v podobě pozbytí platnosti rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu aktu pouze s případem zamítnutí návrhu soudem, je nepochybné, že úmyslem zákonodárce (byť to není v § 124a zákona výslovně vyjádřeno) bylo spojit tyto následky s jakýmkoliv způsobem ukončení řízení, tj. i odmítnutím návrhu soudem či zastavením řízení. Smyslem tohoto ustanovení je totiž obnovení účinků aktů vydávaných orgány obce, jejichž výkon byl pozastaven, a to při jakémkoli způsobu ukončení řízení. Pro toto řešení ostatně hovoří i nová právní úprava odstraňující uvedený nedostatek, neboť ustanovení § 124 odst. 3 zákona o obcích

již účinky pozbytí platnosti rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu spojuje se všemi možnými způsoby ukončení soudního řízení.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud se nedopustil stěžovatelem vytýkané nezákonnosti, odmítl-li návrh stěžovatele na zrušení usnesení zastupitelstva jako nepřípustný, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.) a obci jakožto účastníkovi žádné náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 4. října 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu