

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Obec Tetčice**, se sídlem Palackého 177, Tetčice, zastoupena Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Mezníkova 273/13, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva č. 1552/11/Z25 na 25. zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2011,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

Návrhem ze dne 27. 12. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 12. 2011, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR Jmk“) vydaného usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 1552/11/Z25 na svém 25. zasedání dne 22. 9. 2011, a to v části vymezující koridor TE 42 „*borkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno*“ a v části vymezující koridor D 47 „*konvenční železnice tratě č. 240 Brno – Rapotice – hranice kraje*“.

Podle názoru navrhovatele nebyl při vydání uvedeného opatření obecné povahy dodržen zákon a v důsledku toho byl zkrácen na svých právech, zejména v právu na samosprávu; jako důvody svého návrhu pak konkrétně konstatoval nesoulad ZÚR Jmk jednak s politikou územního rozvoje a jednak se zadáním ZÚR Jmk, dále poukázal na nesprávné a nedostatečné vypořádání svých námitek k návrhu ZÚR Jmk, jakož i na rozpor ZÚR Jmk s cíli a úkoly územního plánování a s principem proporcionality.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 3. 1. 2012 k návrhu na zrušení zmíněné části ZÚR Jmk poukázal – vedle nedůvodnosti návrhu – na jeho předčasnost, neboť ZÚR Jmk dle jeho názoru nenabýly ke dni podání návrhu účinnosti a nebylo je tudíž možné považovat ze existující.

Odpůrce primárně vychází z § 36 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Správní řád v § 173 odst. 1, větě první, stanoví, že se opatření obecné povahy oznámí veřejnou vyhláškou a zveřejní se též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se týká. Podle § 173 odst. 1, věty druhé, správního řádu platí pro doručování opatření obecné povahy obdobně § 172 odst. 1 správního řádu, tj. ustanovení o doručování návrhu opatření obecné povahy, podle něhož se doručuje veřejnou vyhláškou ve smyslu § 25 správního řádu. Účinnosti pak podle § 173 odst. 1, věty třetí, správního řádu opatření obecné povahy nabývá patnáctým dnem po dni vyvěšení této veřejné vyhlášky; dnem vyvěšení je v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje s tím, že za doručenou se písemnost považuje, byla-li v dané lhůtě zveřejněna též způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 25 odst. 2 správního řádu).

Vedle této obecné úpravy opatření obecné povahy a jeho oznámení prostřednictvím doručení veřejnou vyhláškou se však dle názoru odpůrce aplikuje též speciální úprava obsažená ve stavebním zákoně, konkrétně v § 20, který v odst. 1, větě druhé, stanoví, že: *„zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději“*.

Odpůrce proto považuje za datum nabytí účinnosti ZÚR Jmk den, kdy bude završen proces doručování veřejné vyhlášky „*oznámení o vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje*“, č. j. JMK 134899/2011, kterou vydal dne 23. 9. 2011 a vyvěsil dne 6. 10. 2011 na své úřední desce. Takovým dnem dle jeho názoru bude patnáctý den ode dne vyvěšení vyhlášky na poslední úřední desce obce ležící v Jihomoravském kraji za předpokladu zveřejnění této úřední desky po dobu vyvěšování dané vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Tento právní názor odpůrce podpořil – mimo výše uvedenou právní úpravu ve správním řádu a stavebním zákoně – též odkazem na důvodovou zprávu k návrhu novely stavebního zákona projednaného vládou dne 21. prosince 2011, jež k bodu 29, novelizujícímu § 20 odst. 1 a 2 uvádí následující: *„Novela odstraňuje neodůvodněné odchylky od obecné úpravy doručování písemností, která je obsažena ve správním řádu. To se týká zejména principu, podle kterého se u písemností vyvěšovaných na více úředních deskách považoval, podle dřívější právní úpravy, za den vyvěšení písemnosti den, kdy byla písemnost vyvěšena nejpozději. V případě zásad územního rozvoje se přitom vyvěšovalo i na více jak tisíce úředních deskách. Jednalo se o naprosto nevhodnou odchylku od § 25 odst. 3 správního řádu, podle něhož je pro běh lhůt rozhodující den vyvěšení písemnosti na úřední desce úřadu, který písemnost doručuje“*.

Odpůrce zdůraznil, že je při své činnosti vázán stávající právní úpravou, byť tato může v jeho praxi způsobovat komplikace. Na základě této úpravy tedy dovozuje neúčinnost napadených ZÚR Jmk, neboť je mu z jeho úřední činnosti s jistotou známo, že ke dni podání návrhu nebyla veřejná vyhláška řádně vyvěšena ve všech 637 obcích v Jihomoravském kraji. Odpůrce ve snaze koordinovat postup se všemi dotčenými obcemi jim veřejnou vyhlášku společně s průvodním dopisem rozeslal dne 26. 9. 2011 do datových schránek a požádal je o potvrzení jejího vyvěšení. Ještě v první polovině prosince však neobdržel potvrzené vyhlášky od 206 obcí, které urgoval písemně a průběžně urguje telefonicky, přičemž ke dni podání svého písemného vyjádření zjistil, že ještě 73 obcí mu sejmoutou vyhlášku nevrátilo a nemá tedy u těchto obcí postaveno najisto, zda vyhlášku skutečně řádně doručily.

V této souvislosti navíc upozornil, že některé obce písemně urgoval dne 14. 12. 2011 a 15. 12. 2011, neboť u nich byla zjištěna pochybení v doručování veřejné vyhlášky; konkrétně se jednalo o situace, kdy:

- doručovaná písemnost nebyla ve lhůtě vyvěšení na úřední desce obce zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup (Ivaň, Lhota Rapotina, Lubné, Nelepeč – Žernůvka, Nová Ves, Osiky, Unkovice, Tvrdonice),
- obce vyvěsily vyhlášku na svých úředních deskách dříve, než ji vyvěsil na své úřední desce a zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup sám odpůrce (Březina, Holasice, Ketkovice, Míchov, Mouřínov, Prštice, Těšany, Miroslav, Syrovn),
- obce nedodržely lhůtu 15 dnů stanovenou k vyvěšení písemnosti na jejich úřední desce, když vyvěšení provedly ke dni 6. 10. 2011 a sejmutí písemnosti ke dni 21. 10. 2011 (Níhov a Milovice).

Odpůrce proto považuje ZÚR Jmk za neúčinné ke dni podání návrhu a návrh samotný za předčasný, který by měl zdejší soud odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Replika navrhovatele k vyjádření odpůrce

Ve vztahu k odpůrcem zpochybněné účinnosti ZÚR Jmk navrhovatel ve své replice ze dne 10. 1. 2012 konstatoval, že považuje za sporné, zda je výklad považující ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona za *lex specialis* vůči § 25 odst. 3 správního řádu udržitelný právě v případě zásad územního rozvoje, po jejichž vydání se písemnost (veřejná vyhláška obsahující zásady územního rozvoje, resp. informaci o jejich vydání) vyvěšuje na úředních deskách stovek obcí. Je totiž zjevné, že pro tuto situaci je pravidlo obsažené v § 20 odst. 1 stavebního zákona krajně nevhodné. Ostatně sám odpůrce popisuje komplikovanou komunikaci s některými obcemi a rovněž cituje důvodovou zprávu k návrhu novely stavebního zákona.

Aplikace ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona na zásady územního rozvoje by vázala jejich účinnost na aktivitu stovek obcí v příslušném kraji. Takový výklad by, vedle očekávatelných komplikací způsobených neúmyslně nesprávným postupem některých obcí, vytvářel i prostor pro obstrukční jednání, protože každá z obcí by mohla

svou pasivitou bránit nabytí účinnosti zásad územního rozvoje, popřípadě jejich účinnost dodatečně zpochybňovat. To by znamenalo zásadní oslabení právní jistoty všech osob dotčených vydáním zásad územního rozvoje, pro které by bylo značně obtížné zjistit, zda zásady územního rozvoje nabyly účinnosti či nikoliv. Navrhovatel se proto domnívá, že je na místě aplikovat na doručování vydaných zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy obecnou úpravu podle správního řádu (§ 25 odst. 3) a § 20 odst. 1 stavebního zákona by neměl být považován za *lex specialis*. V návaznosti na to by pak účinnost zásad územního rozvoje měla nastávat již patnáctým dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce kraje, který je vydal, v případě ZÚR Jmk tedy dne 21. 10. 2011.

V případě výkladu opačného, zastávaného odpůrcem, pak navrhovatel upozornil na to, že rozhodující by bylo výlučně to, zda k vyvěšení předmětné vyhlášky na úředních deskách všech obcí Jihomoravského kraje skutečně došlo či nikoli. V případě pochybností by pak bylo nutno skutkový stav prokázat, a to nikoli ke dni podání návrhu, ale ke dni posuzování této okolnosti soudem. Dále pak navrhovatel poukázal na obtížnost tohoto prokazování skutečného stavu věcí, kdy sám ověřoval vyvěšení veřejné vyhlášky na „fyzické“ i „elektronické“ úřední desce a poukázal rovněž na to, že subjektivní nejistota odpůrce sama o sobě nemůže nijak zpochybnit skutečnost, že obce veřejnou vyhlášku na svých úředních deskách vyvěsily. I při aplikaci § 20 odst. 1 stavebního zákona by tak podle navrhovatele bylo nutno na základě skutečného stavu věci dojít k závěru, že ZÚR Jmk jako opatření obecné povahy v konečném důsledku nabylo, byť nikoli ke dni návrhu účinnosti.

V tomto ohledu vyjádřil též přesvědčení, že zásady územního rozvoje, jako správní akt, který může být předmětem soudního přezkumu, „*právně existují*“ již od okamžiku svého vydání a nikoli až od okamžiku nabytí účinnosti. Poznamenal přitom, že stavební zákon ve vztahu k účinkům zásad územního rozvoje pravidelně odkazuje na „*vydané*“, nikoli „*účinné*“ zásady územního rozvoje, obdobně jako ustanovení o soudním přezkumu opatření obecné povahy, tedy § 184 stavebního zákona a především § 101a odst. 1 s. ř. s., výslovně používají termín „*vydané*“ opatření obecné povahy.

Pro případ, že by ZÚR Jmk dosud skutečně nenabyly účinnosti a nebyly tak v důsledku toho soudem přezkoumatelné, jedná se dle navrhovatele o nedostatek podmínky řízení a podaný návrh nelze odmítnout pro předčasnost, ale ani pro nedostatek podmínky řízení; nejde totiž o nedostatek neodstranitelný ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť Nejvyšší správní soud by v takovém případě mohl vyčkat až ZÚR Jmk nabudou účinnosti (případně vyzvat odpůrce, aby nabytí účinnosti s využitím svých zákonných kompetencí zajistil) – a poté v řízení o návrhu pokračovat.

IV. Sporná otázka nabytí účinnosti zásad územního rozvoje

Základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy je splnění procesních podmínek řízení, mezi které patří mimo jiné i existence předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, což bylo v dané věci zpochybněno, a to poukazem na neúčinnost ZÚR Jmk.

Podle ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona platí, že zásady územního rozvoje se vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu, jenž stanoví, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (§ 173 odst. 1, věta třetí). Nabytím účinnosti se stává opatření obecné povahy závazným a teprve poté je tedy způsobilé vyvolat právní účinky, což je z hlediska přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí klíčové. Na základě citované právní úpravy, jakož i judikatury zdejšího soudu, lze tedy konstatovat, že opatření obecné povahy je možno považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, dostupný z www.nssoud.cz, stejně jako i další zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Úkony na úseku územního plánování se v převážné většině případů dotýkají velkého počtu osob a v této souvislosti stavební zákon v citovaném ustanovení zavádí institut zveřejňování písemností, jímž se rozumí doručování v zákonem stanovených případech veřejnou vyhláškou. Oproti obecné úpravě v § 25 odst. 3 správního řádu je ovšem v ustanovení § 20 odst. 1, větě druhé, stavebního zákona odlišně upraven okamžik doručení písemnosti, neboť bylo prosazeno, aby se za den vyvěšení v případě, že se písemnost vyvěšuje na více úředních deskách, považoval den, kdy byla písemnost vyvěšena nejpozději.

Tato úprava byla do ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona doplněna během projednávání v Senátu Parlamentu České republiky, a to na základě pozměňovacího návrhu Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí; jeho smysl a účel zjevně směřoval k zajištění maximální možné informovanosti všech dotčených osob (blíže k tomu viz senátní tisk č. 232/1, pozměňovací návrhy k návrhu stavebního zákona a obecná rozprava při jeho projednávání dne 10. 2. 2006, při němž senátorka Jitka Seitlová mj. uvedla, že: *„...to je nová právní norma, která je moderní, demokratická. Ale domnívám se, že neřeší docela zřejmým, jasným a dostatečným způsobem informování dotčených osob, veřejnosti a těch, kterých se mnohdy přímo rozhodování úřadům dotýká... Musím říci, že se nám podařilo do návrhu z výboru alespoň říci, že pokud je veřejná vyhláška stanovována úřadem, který je ve vyšší pozici krajem nebo státem, tak pro zveřejnění platí ten termín, kdy je na poslední úřední desce té obce.“* Páté funkční období 2004 – 2006, digitální repozitář, www.senat.cz).

Splnění vyšší informovanosti dotčených osob touto formou s sebou ovšem nese také zvýšené nároky na koordinaci činnosti jednotlivých úřadů, na jejichž úředních deskách se písemnost vyvěšuje (zveřejňuje). Nicméně tyto nároky a s nimi související případné komplikace byly akceptovány aplikační praxí jednotlivých úřadů, jakož i dosavadní judikaturou, která z ní většinou implicitně vycházela, aniž by se jí nijak blíže zabývala; k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 9 Ao 6/2010 – 78, v němž je výslovně uvedeno, že: *„Předmětné opatření obecné povahy, jak vyplývá z obsahu spisu, bylo také zákonem předepsaným způsobem vydáno a publikováno. Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje byly vydány zastupitelstvem Karlovarského kraje dne 16. 9. 2010, usnesením č. 223/09/10. Oznámení o vydání předmětného opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce Karlovarského kraje a úředních deskách všech obcí v Karlovarském kraji“*

a nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení na poslední úřední desce, tj. 16. 10. 2010. Tuto skutečnost navíc ani žádný z účastníků nerozporuje“.

V nyní souzené věci je účinnost napadeného opatření obecné povahy předmětem sporu. Subjektivní nejistota odpůrce nemůže sama o sobě nijak zpochybnit skutečnost, že obce veřejnou vyhlášku na svých úředních deskách vyvěsily, jak správně poukázal navrhovatel. Účinnost zásad územního rozvoje totiž dle dosavadního výkladu (příp. dle dosavadní judikatury) nastává ex lege patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (oznamující vydání tohoto opatření obecné povahy) na úřední desce obce, kde k tomu došlo nejpozději a nebylo by možné tedy vyloučit ani to, že účinnost ZÚR Jmk nastala. Dle názoru devátého senátu není přitom rozhodné, zda by se tak případně stalo již ke dni podání návrhu, neboť jak již bylo zmíněno, jde o tzv. odstranitelnou vadu podmínek řízení, přičemž ke splnění podmínek řízení musí soud přihlížet v každé fázi řízení. Obdobně nemůže soud bez dalšího vycházet ani z tvrzení navrhovatele, který – na základě vlastního prověřování – uvedl, že i při aplikaci § 20 odst. 1 stavebního zákona by bylo nutno na základě skutečného stavu věcí dojít k závěru, že ke dni jednání soudu ZÚR Jmk nabudou účinnosti.

Nejvyšší správní soud by tedy pro vyloučení veškerých pochybností ohledně účinnosti ZÚR Jmk musel provádět rozsáhlé dokazování a ověřit dodržení zákonem stanoveného způsobu zveřejnění zásad u všech více jak 600 obcí, nacházejících se na území Jmk. Ve výsledku by tak došlo k významnému prodloužení soudního řízení, které je ze zákona opatřeno třicetidenní lhůtou a je zde tedy zájem na jeho rychlém skončení, a to zejména s ohledem na velký počet dotčených osob a jejich právní nejistotu spojenou s napadením opatření obecné povahy či jeho části. Jednalo by se navíc o dokazování vztahující se nikoli k věci samé, ale k jedné z podmínek řízení, o jejímž splnění existují objektivní pochybnosti; ty jsou založeny dosavadní praxí, kterou judikatura akceptovala a která vychází z aplikace § 20 odst. 1 stavebního zákona jako *lex specialis* k § 25 odst. 3 správního řádu.

V. Právní názor devátého senátu

Devátý senát při předběžné poradě dospěl k závěru, že dosavadní interpretace a následná aplikace ustanovení § 20 odst. 1, věty druhé, stavebního zákona není v případě oznámení o vydání zásad územního rozvoje na místě. Vedle shora uvedených skutkových okolností, které ukazují na nevhodnost současného postupu, vycházel především z toho, že aplikace § 20 odst. 1, věty druhé, stavebního zákona může vést k absurdním důsledkům, podlomení právní jistoty dotčených osob a ztížení jejich přístupu k soudu.

Je zjevné, že účelem výše uvedených pravidel chování při doručování veřejnou vyhláškou je zajištění dostatečné publicity opatření obecné povahy, které se dotýká blíže neurčeného okruhu osob. Je však třeba pamatovat také na to, že opatření obecné povahy se stává závazným nabytím účinnosti, což je znak, který opatření obecné povahy přibližuje právním předpisům (srov. Vedral, J.: Správní řád, komentář, RNDr. Ivana Exnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2006, s. 992).

Účelem uvedených pravidel by tudíž mělo být také určení jasného, nezpochybnitelného bodu v čase, kdy dochází k účinnosti opatření obecné povahy. Takový bod by měl být přitom vázán především na postup toho, kdo opatření obecné povahy vydává, nikoli na postup těch, kterým je opatření obecné povahy adresováno. V jejich případě jde o otázku informovanosti, která je jistě otázkou důležitou, avšak nemůže, resp. neměl by s ní být, obligatorně spojován též okamžik nabytí účinnosti. V opačném případě by totiž mohlo dojít k tomu, že opatření obecné povahy nikdy nenabude účinnosti, což je důsledkem jistě absurdním, nedávajícím rozumný smysl; nejedná se však o důsledek, který by byl nemožný, neboť ne všichni adresáti musí nutně s obsahem opatření obecné povahy souhlasit. Ostatně to je i případ právě posuzované věci, kdy návrhatelem na zrušení ZÚR Jmk je právě jedna z dotčených obcí v Jihomoravském kraji.

Správní řád proto v § 173 odst. 1 zcela logicky odvíjí účinnost opatření obecné povahy od patnáctého dne po jeho vyvěšení veřejnou vyhláškou, přičemž při využití § 25 odst. 3 správního řádu je třeba za den vyvěšení považovat den vyvěšení na úřední desce toho, kdo opatření obecné povahy vydal; v daném případě by tedy měla být rozhodná pro nabytí účinnosti úřední deska krajského úřadu, nikoli úřední desky v 637 obcích Jihomoravského kraje. Pokud by tomu bylo naopak a účinnost ZÚR Jmk by byla vázána na aktivitu všech těchto obcí, mohla by kterákoli z nich zpomalit či zcela zabránit nabytí účinnosti ZÚR Jmk, jestliže by nevyvěsila příslušnou veřejnou vyhlášku zákonem stanoveným způsobem či dokonce vůbec.

V obecné rovině by tak účinnost zásad územního rozvoje a s ní spojené právní důsledky mohly být zcela neadekvátně v rukou jedné obce, která by nesouhlasila s jejich obsahem, což nelze akceptovat pro absurdnost takového výsledku a výkladu k němu vedoucího. Absurdní je každý výsledek nějakého výkladu, dostane-li se do rozporu s jeho premisami. Základní premisou interpretace ve prospěch aplikace ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona je zjevně zajištění informovanosti dotčených osob a tím i naplnění požadavku právní jistoty. Právě právní jistota je ovšem v důsledku aplikace § 20 odst. 1 stavebního zákona významně popřena, jsou-li dotčené osoby informovány o něčem, co nenabýlo účinnosti, resp. není jasné, kdy a zda vůbec jí nabude; k vyznačení účinnosti, jež nastává ex lege, může dojít až s odstupem několika měsíců teprve poté, co bude postaveno najisto, že skutečně všechny obce veřejnou vyhlášku řádně vyvěsily.

Takový výsledek je jistě nežádoucí a dle devátého senátu je důvodem pro vyloučení výkladové možnosti zastávané odpůrcem, jakož i dosavadní judikaturou, jež při oznamování a nabývání účinnosti zásad územního rozvoje vychází nejen z ustanovení správního řádu, ale též z ustanovení § 20 odst. 1, věty druhé, stavebního zákona. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že úvaha odpůrce, dle které některé obce veřejnou vyhlášku řádně nevyvěsily, pokud tak učinily dříve než sám odpůrce, tj. před 6. 10. 2011, není ani při stávajícím výkladu na místě. Povinnost počkat na vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce odpůrce není nikde stanovena; naopak § 25 odst. 3 správního řádu výslovně hovoří o tom, že: „jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů“. To znamená, že příslušná

právní úprava přímo předpokládá, že odpůrce doručí veřejnou vyhlášku všem dotčeným obcím před jejím vyvěšením („*nejpozději v den vyvěšení*“) a že obce ji bezodkladně poté zveřejní. Odpůrcem zpochybněné vyvěšení veřejné vyhlášky na úředních deskách některých obcí ještě předtím, než tak učinil sám odpůrce, tedy nemůže obstát a nelze na jeho základě dovozovat neúčinnost ZÚR Jmk. Obdobně tak nelze činit ani u poslední skupiny obcí, kterým odpůrce vytkl předčasné svěšení, neboť skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo snato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění; viz již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 2 Ao 2/2007 – 73. Obcemi Níhov a Milovice potvrzené vyvěšení veřejné vyhlášky dne 6. 10. 2011 a sejmutí dne 21. 10. 2011 je tedy v souladu se stávajícím výkladem.

Odpůrcem uplatněná urgencye vůči daným obcím a požadované opakované vyvěšení veřejné vyhlášky tak bylo zcela nadbytečné; ve vztahu k otázce nabytí účinnosti ZÚR Jmk bylo navíc zavádějící a irelevantní, stejně jako tvrzení odpůrce, že dalších 73 obcí mu dosud nevrátily sejmutou vyhlášku, neboť se jednalo o subjektivní pochybnosti odpůrce, které některé z dotčených obcí k dotazům zdejšího soudu objektivně vyvracely.

I bez ohledu na výše uvedené má devátý senát NSS za to, že stávající výklad popírá princip právní jistoty a v konečném důsledku může ztěžovat i přístup k soudu. V současnosti již účinná novela soudního řádu správního – provedená zákonem č. 303/2011 Sb. – nově zavádí tříletou propadnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části. Počátek této lhůty je odvozován ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, nikoli ode dne, kdy byla účinnost vyznačena či postavena najisto. Není tedy vyloučeno, že lhůta pro podání návrhu, jejíž zmeškání nelze prominout, poběží, aniž by o tom dotčené osoby či obce věděly, což by nepochybně znamenalo ztížení přístupu k soudu a v krajním případě by mohlo vést až k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Za této situace není aplikace § 20 odst. 1, věty druhé, stavebního zákona na místě, což ovšem nic nemění na tom, že se v projednávané věci mělo doručovat veřejnou vyhláškou ve všech obcích Jihomoravského kraje. Tato zákonná povinnost nadále trvá, pouze s jejím splněním nelze dle názoru předkládajícího senátu spojovat okamžik nabytí účinnosti ZÚR Jmk. Jinými slovy – oznámení o vydání ZÚR Jmk prostřednictvím vyvěšení veřejné vyhlášky na úředních deskách všech obcí v Jihomoravském kraji je v souladu s právní úpravou a plní důležitou informační funkci, nemůže však mít normativní charakter v tom smyslu, že by se od tohoto vyvěšení odvíjelo nabytí účinnosti ZÚR Jmk.

Správní řád jako obecná procesní norma nabízí v tomto směru komplexní a konzistentní úpravu, kterou nelze implicitně zrušit pomocí zásady *lex specialis derogat generali* a uplatnění § 20 odst. 1 stavebního zákona. Zmíněná zásada sice platí jako obecná zásada právní, nicméně právní předpis speciální mlčky ruší právní předpis obecný, pokud oba nemohou v tomtéž právním řádu platit zároveň. Je třeba ji tedy vykládat tak, že by v případě, že by tutéž skutkovou podstatu zároveň upravovala právní norma obecná a právní norma speciální, platila by právní norma speciální (srov. Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 115 - 116).

Zmíněné východisko v podobě stejné skutkové podstaty přitom nelze považovat za splněné, pokud se úprava v § 20 odst. 1 stavebního zákona vztáhne např. na průběh pořizování územně plánovací dokumentace, v daném případě zásad územního rozvoje, nikoli však již na oznámení o jejich vydání, s nímž je spojeno nabytí účinnosti. To by mělo být jasně a nezpochybnitelně ukotveno, obdobně jako je tomu u právních předpisů. Jedná se o finální završení celého procesu pořizování a vydání opatření obecné povahy jako tzv. smíšeného právního aktu, který podle své zákonné definice (v § 171 správního řádu) sice není rozhodnutím ani právním předpisem, nicméně posléze uvedenému se v souvislosti s nabýváním účinnosti významně přibližuje. Proto by měla být otázka nabytí účinnosti zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy postavena najisto a neměla by se nesmyslně odvíjet od procesního postupu stovek obcí v rámci daného kraje, pro jehož území jsou zásady územního rozvoje vydávány.

VI. Procesní vyústění

Na základě výše uvedeného dospěl devátý senát Nejvyššího správního soudu k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru zastávaného dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, a který spočívá v tom, že pro případ oznámení opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje a následného určení jejich účinnosti lze vycházet toliko ze správního řádu a není na místě aplikace ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona, v jehož důsledku je okamžik nabytí účinnosti vázán až na patnáctý den po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce obce (v rámci daného kraje), v níž byla vyvěšena nejpozději.

Devátý senát proto rozhodl v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. o postoupení věci rozšířenému senátu. Současně s ohledem na zákonem stanovenou lhůtu třiceti dnů pro rozhodnutí, jakož i zásadní dopad na množství adresátů opatření obecné povahy, které řízení o jeho zrušení má, si předkládající senát dovolil požádat rozšířený senát o přednostní vyřízení této věci.

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

V Brně dne 17. ledna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu