

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatelů: **a/ F. V., b/ V. V.**, zastoupených JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem v Klatovech, Vídeňská 181, Klatovy 1, proti odpůrci **Plzeňskému kraji**, Škroupova 18, Plzeň, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu velkého územního celku okresu K., schváleného usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 458/06 ze dne 5. 12. 2006,

t a k t o :

- I.** Nejvyšší správní soud **p o k r a č u j e** v řízení.
- II.** Návrh **s e o d m í t á**.
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé podali dne 1. 2. 2007 návrh na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu velkého územního celku okresu K., schváleného usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 458/06 ze dne 5. 12. 2006. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 1. 3. 2007, č. j. 5 Ao 2/2007 – 55 řízení o tomto návrhu přerušil, protože v rozšířeném senátu Nejvyššího správního soudu (§ 16 odst. 3 písm. a/ s. ř. s.) probíhalo řízení (ve věci sp. zn. 3 Ao 1/2007 Nejvyššího správního soudu) jehož výsledek mohl mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl ve věci sp. zn. 3 Ao 1/2007 Nejvyššího správního soudu dne 13. 3. 2007. Nejvyšší správní soud proto v této věci účastníků usnesením podle ustanovení § 48 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že v řízení o návrhu navrhovatelů pokračuje.

V návrhu navrhovatelé uvedli, že odpůrce vydal dne 5. 12. 2006 opatření obecné povahy – usnesení Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 458/06, kterým schválil: 1/ Územní plán velkého územního celku okresu K., 2/ Vymezení závazné části Územního plánu velkého územního celku okresu K. včetně veřejně prospěšných staveb, tak, jak je stanoveno v příloze č. 1 návrhu usnesení, 3/ Obecně závaznou vyhlášku, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu velkého územního celku okresu K. včetně veřejně prospěšných staveb, tak, jak je stanoveno v příloze č. 2 návrhu usnesení, 4/ Rozhodnutí o námitkách k návrhu Územního plánu velkého územního celku okresu K. dle přílohy č. 3 návrhu usnesení, 5/ Ukončení platnosti Územního plánu Š. pro území okresu K., který se nahrazuje Územním plánem velkého územního celku (ÚPVÚC) okresu K. Předmětem Územního plánu velkého

územního celku okresu K. je, mimo jiné, realizace rekonstrukce lanovky na P. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou v příloze č. 1 návrhu usnesení – závazná část ÚPVÚC okresu K. D. Veřejně prospěšné stavby 3. Doprava – stavby rekreační D 39 Rekonstrukce lanovky na P. Stavba D 39 je vymezena v závazné části územního plánu a přijatým opatřením dochází k mnohonásobnému zvětšení plošného rozsahu koridoru do této stavby oproti dosavadnímu stavu a s tím související změně navrhovaného funkčního využití některých ploch na plochy dopravní a technické infrastruktury v rozporu s územním plánem sídelního útvaru Ž. R.

Navrhovatelé tvrdí, že byli schválením opatření obecné povahy - Územním plánem velkého územního celku okresu K., zkráceni na svých právech, a to především na právu vlastnickém. Jsou vlastníky nemovitostí v k. ú. Š. a v případě výstavby plánované rekonstrukce lanovky na P. by se jejich nemovitosti ocitly uvnitř koridoru dopravní a technické infrastruktury této stavby, který je vymezen směrově (nejedná se o osu koridoru) v šíři 300 m. Tím by se jejich nemovitosti ocitly také uvnitř ochranných pásem dopravních zařízení a technické infrastruktury této stavby. Své nemovitosti by nemohli nadále užívat v dosavadním rozsahu a kvalitě a došlo by k zásahu do jejich dalších práv, mimo jiné práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Dále by došlo i k znehodnocení jejich nemovitostí. Hrozí jim i vyvlastnění nemovitostí. Svůj návrh navrhovatelé ještě dále rozsáhle odůvodnili a domáhali se jím vydání usnesení, jímž by Nejvyšší správní soud usnesení Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 458/06 ze dne 5. 12. 2006 v bodě II., bod 1., 2., 4., 5., v části týkající se veřejně prospěšné stavby D39 Rekonstrukce lanovky na P., koridoru této stavby a rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, zrušil dnem vyhlášení rozsudku.

Odpůrce se k návrhu navrhovatelů písemně vyjádřil dne 9. 2. 2007 a navrhl jeho odmítnutí, respektive zamítnutí. Podle odpůrce usnesení zastupitelstva kraje není opatřením obecné povahy, o tom se dá, podle jeho názoru, uvažovat pouze v případě schváleného územního plánu. Z návrhu navrhovatelů však nevyplývá, jaká část územního plánu by měla být zrušena.

Nejvyšší správní soud posoudil návrh navrhovatelů, přičemž při posuzování otázky, zda usnesení zastupitelstva Plzeňského kraje č. 458/06, ze dne 5. 12. 2006, kterým schválil: 1/ Územní plán velkého územního celku okresu K., ...a další..., resp. zda územní plán, schválený dle zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon (zrušen s účinností ode dne 1. 1. 2007 zákonem č. 183/2006) je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s., vycházel z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007. V daném případě dospěl rozšířený senát k odlišnému právnímu názoru než který byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, který je navrhovatelům znám, protože na některé jeho závěry v návrhu poukazují.

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 ustanovení § 34 odst. 4, právní účinky pak blíže rozvedl v ustanovení § 124 zákona. Zákon 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. 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, 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 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 nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl. V druhém případě však bude takovýto postup zajisté bez dalšího důvodem ke zrušení tohoto aktu.

Na základě uvedené výchozí úvahy pak soud přistoupil k řešení předložené otázky. Zastupitelstvo Plzeňského kraje schválilo Územní plán velkého územního celku okresu K. svým usnesením ze dne 5. 12. 2006, tedy v době, kdy byl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád nejen platný, ale ode 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 okresu K. schválený usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje dne 5. 12. 2006 ani toto usnesení opatřením obecné povahy není a není zde 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

svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

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

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

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu