

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **navrhovatelů: a) M. N., b) M. Ná**, oba bytem L. 589/6, P. 9, oba zastoupeni Mgr. Michalem Gemrotem, advokátem, se sídlem Záhřebská 50/148, Praha 2, proti **odpůrkyni: obec D.**, se sídlem D. 19, v řízení o návrhu na zrušení bodu č. 1 části II. a části III. usnesení zastupitelstva obce D. ze dne 5. 12. 2006, č. 029/2006, kterým byla schválena změna č. 1 územního plánu obce D. a vymezena závazná část této změny,

takto:

I. Návrh se odmítá.

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

Odůvodnění:

Návrhem ze dne 6. 2. 2007 se domáhali navrhovatelé zrušení části změny územního plánu obce D. schválené usnesením zastupitelstva obce č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006. Odpůrkyně přistoupila 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 soukromé hospodářské zájmy, které spočívají 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. bodu č. 1 schválilo změnu č. 1 územního plánu obce D., obecně závaznou vyhlášku č. 01/2006 a v části III. vymezilo závaznou část změny č. 1 územního plánu obce.

Navrhovatelé vyjádřili přesvědčení, že bod č. 1 části II. a část III. usnesení zastupitelstva je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a je proto přezkoumatelný ve správním soudnictví. V podrobnostech odkázali 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 a rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98.

Navrhovatelé jsou formou společného jmění manželů vlastníky budovy č. p. 2 na pozemku parc. č. St. 6 a pozemků parc. č. st. 6 a parc. č. 15/2 k. ú. D. Nemovitosti navrhovatelů pak bezprostředně sousedí s lokalitou, která byla v původním návrhu označena

jako lokalita Z1. Ačkoli tato lokalita nebyla zahrnuta do schválené změny ÚPO, souvisí s lokalitou D1 (přeložka komunikací II. třídy). V rámci této lokality byl odpůrkyní schválen obchvat místní komunikace jdoucí po pozemku p. č. 858/3. Tento obchvat má posloužit společnosti F. D., s. r. o., k uzavření místní komunikace, která slouží jako přímé propojení zámku s obcí.

Navrhovatelé mají za to, že výše uvedené opatření nebylo přijato zákonem stanoveným způsobem. Pochybení spatřují především v tom, jakým způsobem byly vyřízeny jimi vznesené námitky, dále i v samotném procesu pořizování změny územního plánu. Navrhovatelé v souladu se stavebními předpisy měli právo podat proti návrhu změny námitky, tyto námitky uplatnili. Odpůrkyně navrhovatelům v odůvodněném dopise ze dne 21. 12. 2006 sdělila, že žádné námitce nebylo vyhověno. K námitkám ohledně lokality Z2 uvedl odpůrce, že se zpracováním těchto lokalit souhlasily dotčené orgány státní správy. Navrhovatelé naproti tomu konkretizují nesoulad schválené změny s vyjádřením dotčených orgánů státní správy. Dále navrhovatelé uplatňují, že se odpůrce dostatečně nevypořádal s jejich námitkou na provedení zjišťovacího řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Odpůrce navíc schválil změnu ÚPO, aniž by si ověřil, zda obchvat není veden ochranným pásmem pramene podzemní vody. Odpůrce se rovněž řádně nevypořádal s námitkou uzavření místní komunikace jdoucím statkem. Navrhovatelé v té souvislosti současně poukazují na fakt, že obchvat má být realizován mj. na jejich pozemku p. č. 15/2 k. ú. D., resp. stavba obchvatu do tohoto pozemku jistě zasáhne. Stavba obchvatu je navíc zařazena mezi stavby obecně prospěšné, pro které lze pozemky dokonce vyvlastnit. I z tohoto hlediska považují schválenou změnu ÚPO za protiústavní.

Pokud jde o veřejně prospěšné stavby vymezené při schválení změny územního plánu, navrhovatelé uvádějí, že schválené grafické znázornění je v rozporu s textovou částí jejich vymezení. Navrhovatelé se rovněž domnívají, že došlo k vadám procesu pořizování územně plánovací dokumentace, neboť vystavený návrh změny územního plánu počítal pro lokalitu OV 1 s maximálně 18 rodinnými domy (velikost parcely minimálně 3000 m²), zatímco co schválená změna uvádí minimální rozměr pozemku 1500 m², tedy umožňuje se vznik 36 domů; k této změně se navrhovatelé neměli možnost vyjádřit, na tuto změnu nereagovala odpůrkyně ani při výpočtu spotřeby vody. Jestliže byla z návrhu vypuštěna lokalita Z 1, pak odpadla potřeba vybudovat přeložky komunikací (lokalita D 1); navrhovatelé poukazují na tento rozpor. Konečně navrhovatelé upozorňují, že ve změně územního plánu obce není obsažen výkres limitů využití území obsahující ochranná pásma a významné krajinné prvky.

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, neboť zůstaly zcela pominuty jejich námitky, resp. se s nimi odpůrkyně nevypořádala zákonným způsobem. V neposlední řadě navrhovatelé konstatují, že odpůrkyně schvalovala změnu územního plánu v rozporu se stavebním zákonem, totiž schvalovala 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, neboť svou povahou mění poměry v krajině, a to v místě bezprostředního sousedství s nemovitostmi navrhovatelů.

Vzhledem k výše uvedenému navrhovatelé 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. Svou argumentaci podpírá zejména tím, že s dotčenými orgány došlo k dohodě a nadřízený orgán územního plánování doporučil změnu ke schválení. Odpůrkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

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 Sb.), opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s., z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44. 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 1. senátu ze dne 18. 7. 2006 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 bylo možno rozlišovat mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a územním plánem (jeho změnou) na straně druhé. Obecně závazná vyhláška v daném případě měla sloužit jen jako publikační prostředek, jímž se územní plán (jeho změna) komunikuje adresátům. Soud tehdy dovodil, že územní plán schválený za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. podléhá soudnímu přezkumu v rámci řízení vedeného podle ustanovení § 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 sp. zn. 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 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 a contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podržovat 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 zajisté 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 obce D. 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.

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.

Je třeba zdůraznit, že pojetí jednotlivých územních plánů se v jednotlivých zemích, jež se staly stranami Aarhuské úmluvy (včetně členských států Evropské unie) liší, stejně tak se liší i proces jejich přijímání a forma jejich vydávání. Do těchto otázek Úmluva ani příslušné právní normy 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. V tomto směru poukazuje soud na argumentaci obsaženou v usnesení Nejvyššího správního soudu 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.

Nadto Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poukázat na ústavní konsekvence územní samosprávy; územní plán obce byl schvalován a vyhlášován jako vyhláška v samostatné působnosti obce (dle zákona č. 50/1976 Sb.). Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen ... způsobem stanoveným zákonem. Nejvyšší správní soud by tedy mohl zasáhnout do usnesení zastupitelstva obce či vyhlášky obce jen v případě, že by ho k tomu zákon opravňoval. Nejvyššímu správnímu soudu žádná taková pravomoc svěřena nebyla (s výjimkou rozhodování o žalobách ve věci samosprávy podle § 67 s. ř. s.). Vykročení moci soudní směrem k přezkumu aktů obce vydávaných v samostatné působnosti na úseku územního plánování bez zákonné opory tedy podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu vedlo i ke konfliktu s čl. 101 Ústavy.

Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na skutečnost, že právní řád obsahuje prostředky, kterými je zajišťován dozor nad výkonem samostatné působnosti obce, o kterou se v projednávané věci jedná. V případě obecně závazné vyhlášky obce jde o pravomoci Ministerstva vnitra zakotvené v § 123 zákona č. 128/2000 Sb. (obecní zřízení) až po legitimaci tohoto ústředního orgánu státní správy podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. V této souvislosti Nejvyšší správní soud vyjadřuje přesvědčení, že obecně závaznou vyhlášku obce vydávanou obcí (zastupitelstvem) jako územním společenstvím občanů s právem na samosprávu (čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 3 Ústavy) nelze fakticky postavit mimo účinnost rozhodnutím zdejšího soudu, jenž byl zrušil usnesení zastupitelstva vydané v samostatné působnosti, jež se pak promítá do obsahu obecně závazné vyhlášky - tím by reálně zasahoval do kompetence Ústavního soudu, jenž je jedine povolan k zásahům do originárních aktů územní samosprávy. Navrhovatelé také rovněž pominuli, že usnesení obce v samostatné působnosti podléhalo doзору Ministerstva vnitra (§ 124 citovaného zákona č. 128/2000 Sb.), přičemž tento ústřední orgán státní správy byl oprávněn vedle výzvy ke zjednání nápravy v případě rozporu usnesení zastupitelstva obce se zákonem nebo jiným právním předpisem též pozastavit výkon takového usnesení a v případě absence nápravy podat soudu ve správním soudnictví žalobu na zrušení takového usnesení (srov. § 67 s. ř. s.). Tyto právní nástroje se podle § 128 odst. 7 citovaného zákona o obcích nevztahují na úkony orgánů obce učiněné podle správního řádu - takovéto úkony podle správního řádu v oblasti územního plánování ovšem obec mohla učinit až po 31. 12. 2006, kdy podle nového stavebního zákona mohla začít vydávat opatření obecné povahy v procesu upraveném správním řádem.

I z těchto důvodů by pravomoc Nejvyššího správního soudu zasahovat do usnesení zastupitelstva obce vydaného do 31. 12. 2006 podle v té době účinného stavebního zákona a citovaného zákona č. 128/2000 Sb. (§ 84 odst. 2 písm. b/ ve znění účinném do 31. 12. 2006) byla podle názoru Nejvyššího správního soudu nejen neústavní, nýbrž i překrývající se s jinými právními nástroji a v konečném důsledku by mohla vést ke zmatečností v zásazích do aktů územní samosprávy ze strany moci výkoné i soudní.

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 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, soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 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.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. srpna 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu