

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatele: **T. D., s. r. o.**, zast. advokátem JUDr. Vitem Horáčkem, AK Glatzová & Co, v. o. s., se sídlem Husova 5, Praha 1, proti odpůrci: **Město Roztoky**, nám. 5. května 2, Roztoky, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy schválené usnesením Rady Města Roztoky ze dne 11. 12. 2006, č. 458-17/06, o stavební uzávěře,

t a k t o :

I. Návrh se odmítá.

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

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 24. 1. 2007 se navrhovatel u Nejvyššího správního soudu v Brně domáhal zrušení opatření obecné povahy schválené usnesením Rady Města Roztoky ze dne 11. 12. 2006, č. 458-17/06, o stavební uzávěře ve vymezených lokalitách katastrálních území Ž. a R. Tato usnesení bylo vyhlášeno (resp. tato stavební uzávěry byla vyhlášena) nařízením Rady města Roztoky č. 1/2006 a nabylo účinnosti dne 28. 12. 2006.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 2. 2007, č. j. 5 Ao 1/2007 – 79 řízení o tomto návrhu přerušil, protože v rozšířeném senátu Nejvyššího správního soudu (§ 16 odst. 3 písm. a/ zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „soudní řád správní“ či „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 ze dne 7. 8. 2007, č. j. 5 Ao 1/2007 – 85, podle ustanovení § 48 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že v řízení o návrhu navrhovatelů pokračuje.

V návrhu navrhovatel uvedl, že dne 11. 12. 2006 schválila Rada města Roztoky usnesením č. 458 -17/06 vyhlášení stavební uzávěry ve vymezených lokalitách katastrálních území Ž. a R., a toto usnesení Rady bylo téhož dne v souladu s § 33 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, vyhlášeno formou nařízení rady obce jako Nařízení rady města Roztoky č. 1/2006 a nabylo účinnosti dne 28. prosince 2006. Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc.

č. 3189/39, orná půda, o výměře 16 908 m², zapsaného na LV č. 1969 pro katastrální území Ž., který je dotčen stavební uzávěrou. Daný pozemek je územním plánem sídelního útvaru R., jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou města Roztoky č. 6 ze dne 7. září 1995, určen jako stavební pozemek. Dne 10. 10. 2006 navrhovatel podal stavebnímu úřadu v Roztokách v souladu s § 35 stavebního zákona návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby, která má být umístěna na předmětném pozemku.

Navrhovatel tvrdí, že byl schválením opatření obecné povahy – zřízením stavební uzávěry vyhlášené nařízením rady obce – zkrácen na svých právech, a to především na právu vlastnickém. Dotčený pozemek navrhovatel nemůže v současné době až do skončení stavební uzávěry vyhlášené nařízením rady obce, která by měla trvat až do doby schválení regulačních plánů příslušných lokalit, užívat v dosavadním rozsahu a kvalitě. Zřízením stavební uzávěry navíc dochází (byť pravděpodobně) k jeho dočasnému znehodnocení a v důsledku toho i výraznému poklesu tržní hodnoty. Prodlení v přípravě a následné realizaci plánovaného developerského projektu na daném pozemku navrhovateli dále rovněž způsobuje škodu ve formě skutečné škody i ušlého zisku, který bude navrhovatel schopen realizovat se značným zpožděním. Rozhodnutí rady obce o zřízení stavební uzávěry je podle názoru navrhovatele, a s přihlédnutím k nedávnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 ve věci změny územního plánu na výstavbu přístavací dráhy v R1., opatřením obecné povahy. Rada města Roztoky při rozhodování o stavební uzávěře nepostupovala v souladu s právní úpravou opatření obecné povahy obsaženou ve správním řádu, jednala v rozporu s platnými právními předpisy a rozhodnutí o stavební uzávěře, jako opatření obecné povahy, nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Navrhovatel, s ohledem na uvedené skutečnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení Rady města Roztoky ze dne 11. 12. 2006, č. 458 – 17/06, zrušil dnem vyhlášení rozsudku.

Odpůrce se k návrhu navrhovatelů písemně vyjádřil dne 7. 2. 2007 a navrhl jeho odmítnutí. Podle odpůrce není Nejvyšší správní soud příslušný k přezkoumávání usnesení rady obce, jak to navrhl navrhovatel v petitu svého návrhu, neboť je to v rozporu s § 126 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Příslušným ke zrušení obce v přenesené působnosti je krajský úřad.

Nejvyšší správní soud posoudil návrh navrhovatele, přičemž při posuzování otázky, zda usnesení Rady města Roztoky ze dne 11. 12. 2006, č. 458 – 17/06, o vyhlášení stavební uzávěry ve vymezených lokalitách katastrálních území Ž. a R., podle 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 navrhovateli znám, protože na některé jeho závěry v návrhu poukazuje.

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., správní řád, „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 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. Rada města Roztoky schválila vyhlášení stavební uzávěry ve vymezených lokalitách katastrálních území Ž. a R. svým usnesením dne 11. 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 režim vyhlásování stavebních uzávěr 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 § 33 odst. 2 cit. zákona, které upravovalo vyhlásování stavební uzávěry a jako právní formu pro její vyhlášení určovalo nařízení obce, zůstalo beze změny. Formou opatření obecné povahy se územní uzávěra vyhláší, resp. se vydává opatření o stavební uzávěře, až na základě nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z tohoto hlediska tedy ani stavební uzávěra ve vymezených lokalitách katastrálních území Ž. a R., schválená usnesením Rady města Roztoky dne 11. 12. 2006 a

vyhlášená nařízením Rady města Roztoky č. 1/2006, a ani toto usnesení, opatřením obecné povahy není a není zde tedy dána pravomoc soudu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení podle 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 č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. srpna 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu