

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatelky **Bc. I. K.**, zastoupené JUDr. Hanou Klímovou, advokátkou se sídlem Hradčanské nám. 12, Praha 1, proti odpůrci **Hlavnímu městu Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupenému JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem Pplk. Sochora 4, Praha 7, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006, kterým byl schválen návrh změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy,

t a k t o :

- I.** Návrh **s e o d m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Navrhovatelce **s e v r a c í** přeplatek na zaplaceném soudním poplatku ve výši 1000 Kč, který bude Nejvyšším správním soudem poukázán k rukám její zástupkyně do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka se podáním ze dne 14. 12. 2006, označeném jako žaloba, u Městského soudu v Praze domáhala zrušení usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006 (dále též „usnesení zastupitelstva“), jímž byl mj. schválen návrh změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále též „změna územního plánu“).

V podání uvedla, že je zapsána na LV č. 1888 pro k. ú. M. jako vlastník pozemku č. 4575 a č. 4555/1. Usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 30/07 ze dne 1. 9. 2005 byl zpracován návrh změny územního plánu. Veřejnou vyhláškou bylo oznámeno, že veřejné jednání bude dne 1. 6. 2006; návrh změny Z 1000/00 byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 23. 5. do 21. 6. 2006 s tím, že námitky lze podávat do posledního dne vystavení – 6. 7. 2005. Navrhovatelka v podání upozornila, že správně mělo být uvedeno datum k podání námitek 6. 7. 2006 a dále v něm namítla vady poučení uvedené na veřejné vyhlášce, kdy bylo nesprávně odkázáno na § 21 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“; s účinností od 1. 1. 2007 zrušen a nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen

„nový stavební zákon“ - pozn. soudu). I přesto podala včas námitky, jejichž obsahem byl nesouhlas s výsledky revize územního plánu. V nich uvedla, že vedení velmi vysokého napětí je podle návrhu změny vedeno jako stálé, ačkoli v původním územním plánu je stavba vedení velmi vysokého napětí evidována jako v budoucnu realizovaná stavba. Požadovala, aby vedení velmi vysokého napětí bylo odkloněno z jejích pozemků.

Magistrát hlavního města Prahy ji doručil přípis ze dne 12. 10. 2006 označený jako „rozhodnutí o podané námitce k návrhu změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy“, kterým sdělil výsledek rozhodnutí zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2006, podle něhož vznesené námitce podle § 22 odst. 4 nebylo vyhověno, neboť požadavek neodpovídá schválenému zadání změny. Navrhovatelka namítá, že v usnesení zastupitelstva není uvedeno žádné zákonné ustanovení, proč tomu tak je, protože je toho názoru, že se zastupitelstvo hlavního města Prahy nedostatečně a nepřesvědčivě zabývalo jejími námitkami. Nebyly jí sděleny důvody, proč námitkám nebylo vyhověno a je toho názoru, že návrh územněplánovací dokumentace nebyl posouzen s právními předpisy, kdy územní plán neodpovídá skutečnému stavu a není s ním v souladu. S ohledem na tyto tvrzené skutečnosti uvedla, že usnesení zastupitelstva je nezákonné, přičemž jeho přijetí trpí vadami řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s.

Odpůrce ve vyjádření k podání navrhovatelky uvedl, že skutečnost, že jejím námitkám nebylo vyhověno nelze považovat za důvod pro zrušení usnesení zastupitelstva. Schválená změna územního plánu u předmětného vedení velmi vysokého napětí pouze uvádí tu skutečnost, že ze zamýšlené stavby se stala stavba existující. Poukázal, že zadání změny územního plánu vycházelo z potřeby odstranění formálních nedostatků, při změnách nedošlo ke změně způsobu funkčního využití pozemků. Přípis, který obdržela navrhovatelka je podle § 23 odst. 2 stavebního zákona sdělením pořizovatele o tom, proč podaným námitkám nebylo vyhověno. Nejedná o správní rozhodnutí, neboť konečné rozhodnutí o námitkách může učinit pouze zastupitelstvo územního samosprávného celku. Takovéto sdělení je podle § 70 s. ř. s. ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno, neboť jen oznamuje, jak rozhodl samosprávný orgán v rámci své samostatné působnosti. Odpůrce vyjádřil názor, že napadené usnesení zastupitelstva by mohlo naplňovat znaky opatření obecné povahy podle § 171 spr. ř. (v celém textu míněn zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), nicméně uvedl, že změna územního plánu v této formě uveřejněna na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy nebyla a návrh byl podán proti neúčinnému opatření obecné povahy. Současně naznačil, že pokud by změna územního plánu byla provedena vyhláškou v rámci samostatné působnosti, je příslušným orgánem k jejímu zrušení Ústavní soud. Odpůrce dodal, že není jasné, zda platnost a účinnost rozhodnutí zastupitelstva nastává v okamžiku schválení usnesení zastupitelstva hlasováním, nebo jeho účinnost nastává zveřejněním – vydáním – vyhláškou, nebo opatření obecné povahy. Odpůrce závěrem vyjádřil pochybnosti nad žalobní legitimací navrhovatelky. Navrhl, aby Městský soud v Praze podání navrhovatelky odmítl.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 5. 10. 2007, č. j. 8 Ca 370/2006 - 44, podle § 7 odst. 6 s. ř. s. návrh postoupil Nejvyššímu správnímu soudu. V něm uvedl, že navrhovatelka navrhla zrušení usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2006 č. 40/14 k návrhu změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy z důvodu nevyhovění její námitce podané podle § 22 odst. 4 stavebního zákona. Soud uvedl, že návrh směřuje ke zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s., kdy k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je podle § 101c s. ř. s. příslušný Nejvyšší správní soud.

S ohledem na toto usnesení byla věc dne 2. 11. 2007 doručena k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, který podání navrhovatelky, označené jako žaloba, s ohledem na § 41 odst. 2 o. s. ř. subsidiárně použitého podle § 64 s. ř. s., posoudil jako návrh na zrušení opatření obecné povahy podle 101a a násl. s. ř. s. Navrhovatelka v něm nesouhlasí s tím, jakým způsobem zastupitelstvo v usnesení rozhodlo o vyřízení jí podaných námitek. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2006 č. 40/14 zrušil.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci nejprve zabýval otázkou, zda usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2006 č. 40/14, jímž v bodě II. schválilo návrh změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, včetně mj. návrhu rozhodnutí o podaných námitkách vlastníků, je opatřením obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Při posuzování této právní otázky vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, publikovaném pod č. 1276/2007 Sb. NSS, který ve svém rozhodování dospěl 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, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu vyjádřil právní názor, podle něhož *územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v roce 2006 není opatřením obecné povahy, a není zde dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu podle § 101a a násl. s. ř. s.*

Na základě shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu a právních závěrů v něm obsažených Nejvyšší správní soud věc posoudil takto:

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 podřizovat 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.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy svým usnesením ze dne 14. 9. 2006 bodem II. schválilo návrh změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, jehož součástí je návrh rozhodnutí o podaných námitkách vlastníků, a to za účinnosti správního řádu, který ve své části šesté upravuje institut opatření obecné povahy. Na režim vydávání opatření obecné povahy tak beze zbytku dopadala ustanovení jeho části šesté. Zvláštní zákon, který pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v té době upravoval, tj. stavební zákon, však pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánování a stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nepředepisoval. Ustanovení § 29 odst. 3 stavebního zákona, které upravovalo finální fázi schvalování územního plánu, a které 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, který nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007.

Z uvedených důvodů proto územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválený usnesením zastupitelstva dne 14. 9. 2006, ani samo toto usnesení o jeho schválení včetně návrhu rozhodnutí o podaných námitkách vlastníků, opatřením obecné povahy nejsou.

Nejvyšší správní soud v dané souvislosti rovněž poukazuje na skutečnost, že právní řád obsahuje prostředky, kterými je zajišťován dozor nad výkonem samostatné působnosti hlavního města Prahy, o kterou se v projednávané věci, podle § 23 odst. 3 stavebního zákona, jedná. Usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy v samostatné působnosti podléhá podle § 107 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, doзору Ministerstva vnitra, přičemž tento ústřední orgán státní správy je oprávněn vedle výzvy ke zjednání nápravy v případě rozporu usnesení zastupitelstva 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 podle § 67 písm. a) s. ř. s. Pravomoc Nejvyššího správního soudu zasahovat do usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy vydaného do 31. 12. 2006 podle v té době účinného stavebního zákona a § 59 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), by byla podle názoru Nejvyššího správního soudu nejen protiústavní, nýbrž i překrývající se s jinými právními nástroji.

Nad to Nejvyšší správní soud dodává, že územní plány byly do 31. 12. 2006 podle § 29 odst. 3 stavebního zákona vyhlašovány jako obecně závazné vyhlášky vydané v oblasti samostatné působnosti obce nebo kraje jejich orgány. V případě rozporu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy se zákonem je Ministerstvo vnitra podle § 106 odst. 1 a 3 zákona o hlavním městě Praze oprávněno, nebude-li zjednána patřičná náprava a vedle rozhodnutí o pozastavení její účinnosti, podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud v projednávané věci k závěru, že změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schválená usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2006, č. 40/14, 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 podle 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.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť v případě odmítnutí návrhu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Navrhovatelka zaplatila kolkovými známkami soudní poplatek ve výši 2000 Kč, který odpovídá poplatku za žalobu ve věcech správního soudnictví. Protože podání navrhovatelky bylo posouzeno jako návrh na zrušení opatření obecné povahy, výše soudního poplatku se proto určuje podle položky 14a odst. 2 písm. e) sazebníku poplatků částkou 1000 Kč. Navrhovatelce tím podle § 10 odst. 1 věty druhé a třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, vznikl přeplatek, neboť na poplatek zaplaceném kolkovými známkami zaplatila více, než kolik činila poplatková povinnost. Přeplatek ve výši 1000 Kč bude proto vyplacen zástupkyni navrhovatelky z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů ode dne právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 8. listopadu 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu