

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelů **a) RNDr. P. H., b) M. S., c) D. K., d) H. S., e) Ing. I. Š., f) J. K.**, všichni zastoupeni JUDr. Antonínem Novákem, advokátem se sídlem v Praze 5, U Nikolajky 5, proti odpůrci **obci Z.**, v řízení o návrhu na zrušení Územního plánu obce Z., schváleného usnesením Zastupitelstva obce Z. dne 29. 12. 2006,

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.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se podaným návrhem domáhali u Nejvyššího správního soudu zrušení Územního plánu obce Z., schváleného usnesením Zastupitelstva obce Z. ze dne 29. 12. 2006, jenž byl vyhlášen obecně závaznou vyhláškou obce Z. č. 6/2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu obce Z., vyvěšenou na úřední desce Obecního úřadu obce Z. ve dnech 29. 12. 2006 až 15. 1. 2007. Navrhovatelé uvedli, že územní plán je jako opatření obecné povahy v rozporu se zákonem proto, že byl zastupitelstvem schválen, aniž si obec jako pořizovatel opatřila všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů státní správy, stanoviska některých dotčených orgánů státní správy v rozporu s ustanovením § 22 odst. 2 ve spojení s § 22 odst. 5 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebyla dohodována s pořizovatelem, schvalování územního plánu rovněž proběhlo v rozporu s jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Z., způsob schvalování územního plánu byl v rozporu i s ustanovením § 31 citovaného zákona, konečná verze územního plánu se ani neshoduje s verzí posuzovanou před schválením nadřízeným orgánem územního plánování, kterým je Krajský úřad Středočeského kraje, pořizovatel nedostál své povinnosti kvalifikovaně se zabývat námitkami a vyjádřeními vlastníků dotčených pozemků podle ustanovení § 21 odst. 4 a § 22 odst. 4 citovaného zákona a posléze ve schváleném územním plánu nebyly zohledněny požadavky některých dotčených orgánů státní správy. Navrhovatelé tak byli opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., a proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud územní plán zrušil.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda usnesení Zastupitelstva obce Z. ze dne 29. 12. 2006, kterým byl schválen Územní plán obce Z., resp. zda Územní plán schválený podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s. Při posuzování této otázky vycházel z usnesení

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, který dospěl k následujícímu závěru.

Opatření obecné povahy je institutem, který do českého právního řádu, alespoň co se jeho výslovného pojmenování týká, zavedl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Citovaný 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. Citovaný 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 s. ř. s., a to v ustanovení § 4 odst. 2 písm. c), § 48 odst. 2 písm. e), § 101a až § 101d. Tento zákon však ani po novelizaci definici opatření obecné povahy neobsahuje. Výše uvedená ustanovení upravují pouze pravomoc a kompetenci správních soudů a některá další procesní pravidla přezkumu. Odpověď na otázku, co lze považovat za opatření obecné povahy, je proto třeba hledat v části šesté zákona č. 500/2004 Sb. Podle ustanovení § 171 citovaného zákona „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 zákon č. 500/2004 Sb. 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 citovaného zákona. Opatření obecné povahy mohou tedy 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. citovaného zákona. Tento závěr lze dovodit i ze znění čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, tak 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 stanoví. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) 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.

V této věci Zastupitelstvo obce Z. schválilo územní plán této obce usnesením ze dne 29. 12. 2006, tedy v době, kdy byl zákon č. 500/2004 Sb. účinný. 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. zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, však pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánování a stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nestanovil. Ustanovení § 29 odst. 3 citovaného 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 zákona č. 183/2006 Sb., který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z tohoto hlediska tedy ani Územní plán obce Z., schválený usnesením dne 29. 12. 2006, ani toto usnesení, opatřeními obecné povahy nejsou a není tedy dána

pravomoc správního 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, a proto Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl - li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 3. května 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu