

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a doc. JUDr. Petra Průchy, CSc., v právní věci **navrhovatelů: a) S. p. o. a r. o. P. a Ú., občanské sdružení, b) Ing. M. M.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, proti **odpůrkyni: obec Ú.**, zastoupena JUDr. Milošem Tomsem, advokátem, se sídlem Celetná 11, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Ú., schváleného usnesením zastupitelstva obce Ú. ze dne 27. 9. 2006,

takto:

I. Návrh se odmítá.

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

Odůvodnění:

Navrhovatelé se svým návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 1. 2007 domáhali zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Ú. (dále jen „změna územního plánu“) - schváleného usnesením zastupitelstva obce Ú. ze dne 27. 9. 2006 v celém jeho rozsahu. Navrhovatelé v něm tvrdili, že schválení či změna územně plánovací dokumentace naplňuje pojmové znaky institutu opatření obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném ustanovením § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), oprávněn Nejvyšší správní soud. V podrobnostech odkázali na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, a navrhli zrušení usnesení zastupitelstva obce Ú. ze dne 27. 9. 2006, kterým se schvaluje napadená změna územního plánu.

Navrhovatelé shodně tvrdili, že napadená změna územního plánu povede k nárůstu zatížení území a narušení pohody bydlení. Mají za to, že byli zkráceni na svých právech, zejména na právu podat připomínky, resp. námitky k návrhu změny, na právu podat připomínky, resp. námitky ke konceptu změny, na právu podat podněty k zadání změny a na právu vyjádřit se ke schvalovanému návrhu ve veřejném zasedání zastupitelstva obce. Odkázali na čl. 7 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“) a uvedli, že povinností České republiky je vytvářet v rámci široké účasti veřejnosti při tvorbě plánů týkajících se životního prostředí i podmínky

k právní ochraně. Navrhovatel sub a) se domnívá, že v případě, že je vnitrostátním právem jako podmínka pro podání návrhu pro soudní přezkum aktů dle „dalších relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy stanoveno dotčení práv této osoby, pak podle čl. 9 odst. 2 této úmluvy se u něj předpokládají práva, která mohou být porušována“. Navrhovatel sub b) pak tvrdí, že byl zkrácen na svém vlastnickém právu tím, že nově zastavené území sousedí s jeho pozemkem. Všechna uvedená pochybení dávají navrhovatelé do souvislosti se změnou územního plánu, neboť ta nebyla dle jejich mínění řádně projednána. Výše konkretizované opatření obecné povahy - změnu územního plánu - napadli v plném rozsahu a navrhli, aby byla přezkoumána jeho zákonnost.

Proti návrhu podala odpůrkyně komplexní vyjádření. Je toho názoru, že v jednotlivých etapách procesu schvalování návrhu změny územního plánu nepřekročila meze své působnosti a pravomoci, jeho schválením zákon neporušila. Navrhla zamítnutí předmětného návrhu na zrušení opatření obecné povahy v celém rozsahu.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s oprávněn k přezkumu v záhlaví označené změny územního plánu schválené usnesením zastupitelstva obce Ú. ze dne 27. 9. 2006 v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Pro posouzení této otázky je závazné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, podle něhož územní plán schválený v režimu zákona č. 50/1976 Sb. (účinného do 31. 12. 2006) není opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. a není zde tedy dána pravomoc soudu k jeho přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Rozšířený senát dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který vyslovil první senát v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74. Protože navrhovatelé ve svém návrhu argumentovali tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, považuje zdejší soud za potřebné poukázat na některé úsudky a závěry svého rozšířeného senátu.

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. Předkládající senát (který nesouhlasil s tímto rozhodnutím a inicioval rozhodnutí rozšířeného senátu) pak ve svém usnesení ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007, nepolemizoval s doktrinálním vymezením opatření obecné povahy, pro účely soudního přezkumu však dovodil, že rozhodující pro posouzení pravomoci soudu je právní forma aktu, nikoliv jeho materiální obsah, neboť popřením významu právní formy by došlo ke zpochybnění hranic pravomocí jednotlivých soudů a ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.

Rozšířený senát vzal v úvahu především ústavní kautely dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přihlédl k vývoji zákonné úpravy institutu opatření obecné povahy v českém právním řádu, posoudil vliv mezinárodního a komunitárního práva, zvážil též argumenty účastníků, zhodnotil i názory obsažené v předchozích rozhodnutích soudu, a dospěl posléze k následujícím závěrům:

„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 § 34 odst. 4, právní účinky pak blíže rozvedl v § 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. 740/2006 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 § 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 § 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.“

V posuzovaném případě zastupitelstvo obce Ú. schválilo změnu č. 1 územního plánu sídelního útvaru Ú. ve znění jejího druhého návrhu usnesením ze dne 27. 9. 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 tohoto 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 změna územního plánu obce Ú. opatřením obecné povahy není.

Nejvyšší správní soud se dále 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. K otázce souladu vnitrostátního práva s mezinárodní smlouvou (zde Aarhuskou úmluvou) a s komunitárním právem uvádí následující:

Navrhovatelé při své argumentaci v daném případě 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. S tím pak souvisejí otázky přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně při jejich tvorbě a schvalování.

V případě územních plánů je třeba zdůraznit, že se jejich pojetí v jednotlivých zemích, jež se staly stranami Aarhuské úmluvy (včetně zemí Evropské unie) liší, stejně tak se liší i proces jejich přijímání a forma jejich vydávání. Do těchto otázek Úmluva ani příslušné směrnice 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 na argumentaci obsaženou v usnesení ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 28, a podpůrně též na 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.

V této souvislosti je namístě zabývat se rovněž ústavní konformitou výkladu pozitivního práva, především jeho souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K této otázce odkazuje Nejvyšší správní soud rovněž na odůvodnění citovaného usnesení. K tomu pouze doplňuje, že zákaz výluky územních plánů ze soudního přezkumu nelze dovodit ani z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,

neboť územní plán sám o sobě, aniž by byla na jeho základě přijata další rozhodnutí, žádná občanská práva či závazky nezakládá, nemění ani neruší.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že změna č. 1 územního plánu sídelního útvaru Ú., schváleného usnesením zastupitelstva obce Ú. ze dne 27. 9. 2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Návrh byl odmítnut, Nejvyšší správní 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 12. června 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu