

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci navrhovatele: **M. B.**, zastoupený Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupené JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem Pplk. Sochora 4, Praha 7, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0939/05, schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/13 ze dne 14. 9. 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:

Návrhem ze dne 10. 12. 2007 se domáhal navrhovatel zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0939/05, který byl schválen usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/13 dne 14. 9. 2006. Předmětem této změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy je realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy, to vše před rokem 2010. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou. Změnou dochází rovněž k přesunutí stavby ze směrné části územního plánu do části závazné a ke zvětšení plošného rozsahu koridoru této stavby a s tím související změně navrhovaného funkčního využití některých ploch, dříve určených jako orná půda, louky, pastviny a přírodní nelesní zeleň, na dopravní a vojenská letiště.

Na úvod navrhovatel zdůraznil, že si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud se již otázkou přezkumu územních plánů schválených podle zákona č. 50/1976 Sb., o

územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 50/1976 Sb.“, s účinností od 1. 1. 2007 zrušen a nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, dále jen „nový stavební zákon“ - pozn. soudu) zabýval, a to i v řízení vedeném před rozšířeným senátem, tento návrh však soudu předkládá za zcela nové skutkové i právní situace.

Pro posouzení přípustnosti tohoto návrhu je podle navrhovatele klíčová otázka vztahu platnosti územního plánu, schváleného podle zákona č. 50/1976 Sb. (resp. jeho změny) a jeho publikace obecně závaznou vyhláškou obce, to vše v kontextu nové právní úpravy stavebního práva (tedy za současného právního stavu). Nový stavební zákon ve svých přechodných ustanoveních § 187 - § 189 řeší otázku právní formy změn územních plánů, schválených před jeho účinností. Konkrétně z ust. § 187 odst. 7 a § 188 odst. 4 nového stavebního zákona navrhovatel vyvozuje, že změny územních plánů, schválených před 1. 1. 2007 (tedy podle zákona č. 50/1976 Sb.) jsou od 1. 1. 2007 vydávány ve formě opatření obecné povahy. Vzhledem ke skutečnosti, že napadená změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy nebyla publikována obecně závaznou vyhláškou, je navrhovatel přesvědčen, že je přezkoumatelná ve správním soudnictví podle ust. § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a ust. § 101a s. ř. s. jako opatření obecné povahy. Navrhovateli by jinak byl odepřen přístup ke spravedlnosti, navíc za situace, kdy odpůrce nerespektoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, a změnu územního plánu č. Z 0939/05 znovu předložil zastupitelstvu ke schválení, aniž by odstranil vady, které byly důvodem k jejímu zrušení cit. rozsudkem.

Ohledně vlastní aktivní legitimace navrhovatel uvedl, že je vlastníkem nemovitostí v katastrálním území Nebušice. V případě výstavby plánované letové dráhy by některé jeho nemovitosti byly výstavbou přímo dotčeny, další by se ocitly uvnitř ochranného hlukového pásma letiště Ruzyně. Realizace předmětu změny územního plánu č. Z 0939/05 a výstavba letové dráhy by znamenala zásah do vlastnického práva navrhovatele, jakož i do jeho práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Výstavbou letové dráhy v sousedství nemovitostí dochází navíc k jejich znehodnocení a v důsledku toho k výraznému poklesu tržní hodnoty. Ve vztahu k jednomu z jeho pozemků znamená schválení územní změny ve spojení se zákonem č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, současně hrozbu vyvlastnění. Dále navrhovatel uvedl, že ve lhůtě podle ust. § 22 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb. podal proti návrhu změny územního plánu č. Z 0939/05 písemnou námitku, na niž v rozporu se zákonem neobdržel žádnou odpověď a z obsahu schválené změny územního plánu č. Z 0939/05 přitom vyplývá, že námitce navrhovatele nebylo vyhověno.

Navrhovatel je přesvědčen, že změna územního plánu č. Z 0939/05 nebyla ve smyslu ust. § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. vydána (projednána a schválena) zákonem stanoveným způsobem z těchto důvodů: v rozporu se zákonem odpůrce nerozhodl o námitce navrhovatele, absence procesu podle ustanovení § 20 až § 25 zákona č. 50/1976 Sb. ve spojení s ust. § 31 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. při pořizování změny územního plánu č. Z 0939/05, v rozporu s zákonem nebyly posouzeny vlivy návrhu změny územního plánu na životní prostředí, v rozporu se zákonem nebyla v územním plánu vymezena ochranná hluková pásma nové letové dráhy RWY 06R/24L.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu podanému navrhovatelem na zrušení části opatření obecné povahy uvedl, že usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 14. 9. 2006, kterým byla přijata změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0939/05 není, dle názoru odpůrce, přezkoumatelné podle ust. § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a ust. § 101a s. ř. s. jako opatření obecné povahy. Předpokladem platnosti a účinnosti jakéhokoliv právního předpisu a rovněž opatření obecné povahy je jeho zákonem předepsané zveřejnění (vydání). Usnesení zastupitelstva ze dne 14. 9. 2006 nebylo doposud vydáno, a to ani jako obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy nebo opatření obecné povahy. Předpokladem přezkumu opatření obecné povahy je tedy jeho účinnost, která nastává jeho vydáním. K zveřejnění usnesení zastupitelstva předepsanou formou doposud nedošlo. Zveřejnění usnesení zastupitelstva na úřední desce Magistrátu nelze považovat za vydání opatření obecné povahy, ale má pouze informativní charakter a nesplňuje jednotlivé náležitosti stanovené pro zveřejnění opatření obecné povahy. K otázce aktivní legitimace navrhovatele se odpůrce vyslovil, že navrhovatel není ve smyslu ustanovení zákona č. 50/1976 Sb. dotčenou osobou, která by mohla v rámci řízení o pořizování územně - plánovací dokumentace vznášet námitky, neboť jeho nemovitosti nejsou předmětnými funkčními změnami územního plánu dotčeny. Z důvodů, které uvádí navrhovatel ve svém podání, je osobou oprávněnou vznášet námitky v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí a následných řízení o vydání stavebního povolení. Na podporu své argumentace odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ao 3/2007 - 48. Poukázal dále na ustanovení 188 odst. 3 nového stavebního zákona, podle nějž činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Ustanovení § 70 s. ř. s., dle názoru odpůrce, vylučuje soudní přezkum sdělení o námitkách učiněného podle ust. 23 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. Právní úprava účinná v době schválení předmětné změny územního plánu dne 14. 9. 2006, územní plán a jeho změny za opatření obecné povahy nepovažovala.

V první řadě se Nejvyšší správní soud v projednávané věci zabýval otázkou, zda usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/13 ze dne 14. 9. 2006, jímž mj. schválilo návrh změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. Z 0939/05, je opatřením obecné povahy podle ust. § 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. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 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.

V dané věci Zastupitelstvo hlavního města Prahy svým usnesením ze dne 14. 9. 2006 schválilo návrh změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0939/05, 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. zákon č. 50/1976 Sb., však pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánování a

stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nepředepisoval. Ustanovení § 29 odst. 3 citovaného 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. Příslušná obecně závazná vyhláška, která by zákonem předepsaným způsobem přijaté změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy publikovala, však nebyla do 31. 12. 2006 Zastupitelstvem hl. m. Prahy vydána.

Otázka právní formy změn územních plánů, schválených před 1. 1. 2007, ale nevydaných zákonem předepsaným způsobem – formou obecně závazné vyhlášky – do nabytí účinnosti nového stavebního zákona, je zcela jednoznačně upravena v přechodných ustanoveních nového stavebního zákona. V jeho ustanovení § 188 odstavci 4 větě první je uvedeno: *„Při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle tohoto zákona“*. Tato změna územního plánu se tak v návaznosti na ust. § 43 odst. 4 nového stavebního zákona vydává od 1. 1. 2007 formou opatření obecné povahy, jímž se nahradí dotčené části obecně závazné vyhlášky, kterou byla závazná část původní dokumentace vyhlášena.

Nový stavební zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád. Vlastní procedurální režim opatření obecné povahy je správním řádem upraven v části šesté v ustanoveních § 171 až 174. Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. (Pouze v případě hrozby vážné újmy veřejnému zájmu může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení, což však zjevně není nyní projednávaný případ.) Podle citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, www.nssoud.cz).

Napadené usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/13 ze dne 14. 9. 2006 bylo toliko zveřejněno na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy a nelze v něm spatřovat naplnění jednotlivých náležitostí stanovených pro vydání opatření obecné povahy. Navíc k zveřejnění tohoto usnesení nedošlo ani za účinnosti nového stavebního zákona a příslušným správním orgánem tak nebyl učiněn jakýkoliv úkon směřující k vydání opatření obecné povahy. Z průběhu procesu schvalování změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. Z 0939/05 je dostatečně zřejmé, že předmětná změna územního plánu nebyla vydána zákonem předepsaným způsobem ve formě opatření obecné povahy, resp. nebyla vydána v žádné právně závazné formě.

Usnesení zastupitelstva, jímž se schvaluje návrh územního plánu, není tak opatřením obecné povahy již jen z toho důvodu, že s ohledem na ust. § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. není samo o sobě závazné pro následné územní či stavební řízení a není tak vůbec způsobilé zasáhnout do hmotných práv účastníků. Právní závaznosti, a tudíž způsobilosti zasáhnout do práv účastníků, nabývá územní plán až poté, co je zákonem

předepsaným způsobem závazná část územního plánu vyhlášena obecně závaznou vyhláškou (do 31. 12. 2006) nebo územní plán jako celek vydán ve formě opatření obecné povahy (od 1. 1. 2007). V této souvislosti se uplatní již zmiňované pravidlo obsažené v přechodných ustanovení nového stavebního zákona, jmenovitě v ustanovení § 188 odstavci 3 za středníkem, že „činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů“.

Z uvedených důvodů proto změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0939/05, schválená usnesením zastupitelstva dne 14. 9. 2006, č. 40/13, ani samo toto usnesení o jejím schválení, opatřením obecné povahy nejsou.

Nad rámec podaného odůvodnění Nejvyšší správní soud obiter dictum 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 ust. § 23 odst. 3 nového stavebního zákona, jedná. Usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy v samostatné působnosti podléhá podle ust. § 107 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), 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 ust. § 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 (zákona č. 50/1976 Sb.) a ust. § 59 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze, by byla podle názoru Nejvyššího správního soudu nejen protiústavní, nýbrž i překrývající se s jinými právními nástroji.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud v projednávané věci k závěru, že změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0939/05, schválená usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/13 ze dne 14. 9. 2006, není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc správního soudu dle ust. § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svou povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., neboť v případě odmítnutí návrhu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu