

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci **navrhovatelů: a) O. B., b) O. D. D., c) Ing. S. H., d) A. Š., e) Ing. M. M., f) N., o. s., g) O. o. k. b., ž. p. v T., h) E. p. s., o. s.,** všichni zastoupeni Mgr. Ludkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **odpůrci: Jihomoravský kraj,** se sídlem Žerotínovo náměstí č. 3/5, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu velkého územního celku Břeclavska schváleného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, č. 921/06/ Z 14,

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 9. 1. 2007 domáhali se navrhovatelé zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, který byl schválen usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 9. 11. 2006. Navrhovatelé v něm vyjádřili přesvědčení, že napadený územní plán naplňuje pojmové znaky institutu opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. a je proto přezkoumatelný ve správním soudnictví. V podrobnostech odkázali v plném rozsahu na rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 968/2006. Kromě toho je dle jejich názoru zřejmé, že daný územní plán by se měl stát podkladem pro uskutečnění řady záměrů spadajících do některých z kategorií vymezených v Příloze č. I. Aarhuské úmluvy vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. Navrhovatelé proto mají zato, že nezbytnost umožnění soudního přezkumu napadeného územního plánu vyplývá rovněž z ustanovení této Úmluvy a z jejího postavení v českém právním řádu a právu ES (z něž vyplývá její aplikační přednost před vnitrostátním právem, respektive povinnost orgánů veřejné moci vykládat vnitrostátní právo takovým způsobem, který je v souladu s jejími požadavky). V podrobnostech navrhovatelé opětovně odkázali na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu.

Usnesením ze dne 31. 1. 2007 č. j. 3 Ao 1/2007 – 28 postoupil příslušný třetí senát věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při posuzování otázky, zda je územní plán schválený dle starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb. zrušen s účinností ode dne 1. 1. 2007

zákonem č. 183/2006 Sb.) opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s., totiž dospěl k odlišnému právnímu názoru než který byl vysloven v rozsudku prvního senátu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 – 74.

V uvedeném rozsudku definoval soud opatření obecné povahy jako správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem účastníků. Zároveň vyslovil tezi, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně a není tedy rozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. Územní plán oba uvedené materiální znaky opatření obecné povahy i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. splňoval. Soud proto považoval za nerozhodné, že závazná část územního plánu je vyhlášována formou obecně závazné vyhlášky. Dle jeho názoru je nutno rozlišovat mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a územním plánem (jeho změnou) na straně druhé. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží jen jako publikační prostředek, jímž se územní plán (jeho změna) komunikuje adresátům. Z uvedeného soud dovodil, že územní plán schválený za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. podléhá soudnímu přezkumu v rámci řízení vedeného podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Svoji argumentaci o nezbytnosti podrobit územní plány soudnímu přezkumu pak soud podpořil i poukazem na mezinárodní a komunitární závazky České republiky, konkrétně články 6, 7 a 9 Aarhuské úmluvy a navazující rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES a také na ústavní pořádek České republiky, konkrétně čl. 35 a 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud nepopřel, že k přezkumu obecně závazných vyhlášek má pravomoc jen Ústavní soud, byl však toho názoru, že po zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem ztrácí existující vyhláška pro navazující správní řízení svoji účinnost.

Třetí senát rozhodující v projednávané věci nesouhlasil s právním názorem vysloveným v citovaném rozsudku především v tom bodu, v němž byl popřen význam právní formy vyhlášeného územního plánu. Poukázal přitom na skutečnost, že územní plány velkých územních celků jsou schvalovány kraji v jejich samostatné působnosti a závazné části těchto plánů vyhlášovány právním předpisem - obecně závaznou vyhláškou, která nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje a účinnosti pak patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Teprve v tomto okamžiku se tedy stává územní plán (jeho závazná část) závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování o území. Dle názoru senátu nelze oddělit obsah územního plánu od jeho předepsané právní formy tak, jak učinil předchozí rozsudek, neboť takový postup by mohl vést ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Za situace, kdy pravomoc k přezkumu obecně závazných vyhlášek (včetně těch o vyhlášení závazné části územního plánu) je svěřena Ústavnímu soudu v řízení dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, není možné, aby pravomoc k přezkumu aktu v zásadě obsahově totožného (územního plánu) měl i Nejvyšší správní soud v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy dle ustanovení § 101a s. ř. s. Senát nesouhlasil ani s podpůrnou argumentací rozsudku ohledně závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního a komunitárního práva. Aarhuská úmluva není dle jeho názoru přímo vykonatelná a navíc povinnost stran úmluvy podrobit územní plány soudnímu přezkumu nezakotvuje. Územní plán je totiž plánem ve smyslu čl. 7, nikoliv povolením záměru dle čl. 6, a proto se na něj čl. 9 odst. 2 nevztahuje. Uvedený závěr vyplývá i z komunitárního práva, konkrétně z čl. 10a Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ ES, kterým byla změněna Směrnice č. 85/337/ ES o posuzování vlivů některých veřejných nebo soukromých záměrů na životní prostředí a členským státům předepsána povinnost

umožnit přístup k soudní ochraně dotčené veřejnosti. Směrnice č. 2001/42/ ES o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí však zůstala beze změny. Senát se neztotožnil ani s ústavně právní argumentací obsaženou v rozsudku a vyslovil názor, že právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny zajišťuje právo na přezkum správních rozhodnutí vydávaných v územním řízení či v řízení o stavební povolení, není třeba jej však vykládat natolik extensivně, aby bylo vztaženo i na akty, které správními rozhodnutími nejsou. Dospěl poté k závěru, že územní plány schválené a vyhlášené podle zákona č. 50/1976 Sb. nejsou opatřeními obecné povahy dle ustanovení § 101a s. ř. s.

K tomuto usnesení podali navrhovatelé dne 2. 2. 2007 vyjádření, o jehož podstatných bodech bude pojednáno níže.

Rozšířený senát především hodnotil vývoj zákonné úpravy institutu opatření obecné povahy při jeho zavedení do českém právním řádu v hmotněprávní i procesní podobě, vzal v úvahu ústavní zásady dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, posoudil vliv mezinárodního a komunitárního práva, zvážil též argumenty účastníků, zhodnotil i názory obsažené v předchozích rozhodnutích soudu, a dospěl posléze k následujícím většinovým závěrům:

Při řešení předložené otázky nejprve musel rozšířený senát (dále též „soud“) definovat kritéria rozhodná pro posouzení, zda příslušný akt je opatřením obecné povahy. Jak bylo již uvedeno výše, rozsudek ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 kladl důraz na materiální znaky (správního) aktu při upozadění 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 třetí senát pak ve svém usnesení ze dne 31. 1. 2007 č. j. 3 Ao 1/2007 - 28 nepolemizoval s doktrinárním 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.

Opatření obecné povahy je institutem, který v českém právním řádu byl uveden v život – alespoň co se jeho výslovného pojmenování týče – zákonem 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 (dále též „nový správní řád“). Zároveň byl novelizován i soudní řád správní a ustanovením § 171, části dvacáté prvé, 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 nového správního řádu „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 *á 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. nového 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. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje schválilo Územní plán velkého územního celku Břeclavska svým usnesením ze dne 9. 11. 2006, tedy v době, kdy byl nový 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 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 nového stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb.), který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z tohoto hlediska tedy Územní plán velkého územního celku Břeclavska opatřením obecné povahy není.

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. Jakkoliv při posuzování definičních kritérií opatření obecné povahy zaujal názor odlišný

nejen od názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ale, jak vyplývá z výše uvedeného, z určité části i od názoru vyjádřeného v usnesení ze dne 31. 1. 2007 č. j. 3 Ao 1/2007 - 28, v otázce souladu vnitrostátního práva s mezinárodní smlouvou (zde Aarhuskou úmluvou) a s komunitárním právem sdílí právní názor, který byl vyjádřen v citovaném usnesení, v plném rozsahu. Na odůvodnění usnesení k této otázce tedy soud pro stručnost odkazuje a k věci doplňuje pouze následující:

Ani sami navrhovatelé ve svém vyjádření k tomuto usnesení nezpochybňují závěr, že územní plán je plánem ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy. Namítají však, že čl. 9 odst. 2 sice zakotvuje výslovně povinnost smluvních stran zajistit dotčené veřejnosti přístup k soudu jen ve vztahu k čl. 6, avšak tuto povinnost mají smluvní strany i tehdy, pokud je tak stanoveno vnitrostátním právem, přičemž při výkladu je nutno přihlédnout i k ustanovení čl. 9 odst. 3 a dalším relevantním ustanovením této úmluvy. I kdyby tedy Aarhuská úmluva a komunitární právo neukládaly povinnost zajistit soudní přezkum územních plánů přímo a bezvýjimečně, vyplývá z úmluvy požadavek se k takového argumentaci přiklonit, pokud lze z vnitrostátního práva tuto možnost dovodit. Jsou proto přesvědčeni, že výklad obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 je se závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy nejen plně kompatibilní, ale za současného stavu vnitrostátní úpravy přezkumu opatření obecné povahy těmito závazky vyžadovaný. Existenci této vnitrostátní úpravy lze dle jejich názoru ve vztahu k územním plánům považovat právě za onen projev *national opt-in*, který je zmíněn v usnesení.

Dle názoru soudu navrhovatelé při své argumentaci 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 nevyplyvá (a nic na tom nemění názor navrhovatelů, že ani Evropská unie přijetím Směrnice č. 2003/35/ES své závazky z Úmluvy nesplnila). 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 ustanovení čl. 10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 v návaznosti na čl. 2 písm. e) a g) citovaného 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 (zákona č. 183/20006 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 otázce ústavní konformity výkladu pozitivního práva, především jeho souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odkazuje 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 soud k závěru, že Územní plán velkého územního celku B. schválený usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 9. 11. 2006 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 dle 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.

O odmítnutí návrhu rozhodl přímo rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 svého jednacího řádu, podle něhož, je-li předloženou spornou právní otázkou vlastně věc sama, projedná ji a rozhodne o ní rozšířený senát, pokud se ztotožní s právním názorem, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu (zde prvního senátu).

Návrh byl odmítnut, soud proto 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 13. března 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu