

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele **Ing. K. Č.**, proti odpůrci **Obci Z.**, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Z., schváleného usnesením zastupitelstva obce Z. ze 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 :

Navrhovatel se podáním ze dne 28. 2. 2007, došlým dne 1. 3. 2007 Nejvyššímu správnímu soudu, domáhá zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Z., schváleného usnesením zastupitelstva obce ze dne 29. 12. 2006, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 6/2006, vyvěšenou na úřední desce Obecního úřadu obce Z. ode dne 29. 12. 2006. Tento návrh odůvodnil tím, že je vlastníkem pozemku parc. č. 412 o výměře 8920 m² v katastrálním území Z. a že o funkčním využití tohoto pozemku bylo v rámci schváleného územního plánu rozhodnuto nezákonným způsobem.

Odpůrce se k podanému návrhu nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci nejprve musel zabývat otázkou, zda Územní plán obce Z., schválený usnesením zastupitelstva obce Z. dne 29. 12. 2006 dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále též „s. ř. s.“). Při posuzování této otázky vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, který ve svém rozhodování dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který byl vysloven v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ao 1/2007 musel při řešení předložené otázky nejprve definovat kritéria rozhodná pro posouzení, zda příslušný akt je opatřením obecné povahy či nikoli. Dospěl přitom k následujícím závěrům:

Opatření obecné povahy je institutem, který byl v novodobém českém právním řádu zakotven poprvé zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Tento zákon předepsal vydání opatření obecné povahy pro některé činnosti telekomunikačních orgánů přímo, např. v ustanovení § 34 odst. 4 zákona, právní účinky pak blíže rozvedl v ustanovení § 124 zákona. Zákon o elektronických

komunikacích nabyt 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 jen „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) v novém správním řádu, v části šesté.

Podle ustanovení § 171 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 *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. 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.

V dané věci zastupitelstvo obce Z. schválilo Územní plán této obce usnesením ze dne 29. 12. 2006, tedy v době účinnosti nového správního řádu. 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 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nabyt účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z uvedených důvodů proto Územní plán obce Z., schválený usnesením zastupitelstva dne 29. 12. 2006, ani samo toto usnesení opatřením obecné povahy nejsou.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval také otázkou, zda povinnost umožnit soudní přezkum územních plánů i před 1. 1. 2007 nevyplývá pro Českou republiku z jejích mezinárodních závazků či z komunitárního práva.

K otázce posouzení souladu vnitrostátní právní úpravy s mezinárodní smlouvou (zde Aarhuskou úmluvou) a s komunitárním právem Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě územních plánů se jejich pojetí v jednotlivých zemích, jež se staly stranami Aarhuské úmluvy (včetně zemí Evropské unie), liší, a stejně tak se liší i proces jejich přijímání a forma jejich vydávání. Do těchto otázek Aarhuská úmluva ani příslušné směrnice Evropské unie nijak nezasahují. Ze žádné mezinárodní smlouvy či komunitárního předpisu tedy nelze dovodit, že územní plán musí být z povahy věci vždy opatřením obecné povahy a že toto opatření je jedinou přípustnou formou jeho vydání, neboť uvedené otázky řeší výhradně vnitrostátní právní 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 pro vydání územního plánu (jeho závazné části) předepisoval formu obecně závazné vyhlášky. Sama skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy byl dle vnitrostátních předpisů umožněn již s účinností ode dne 1. 5. 2005 a tento institut byl zakotven v jednom zvláštním zákoně, tedy neměla bez dalšího ve vztahu k dosavadní právní úpravě pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace žádný význam. Nejvyšší správní soud tak nemá pochyb o tom, že z Aarhuské úmluvy ani z komunitárního práva povinnost smluvních stran umožnit soudní přezkum územních plánů přímo nevyplývá.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Územní plán obce Z., schválený usnesením zastupitelstva dne 29. 12. 2006, není opatřením obecné povahy a není 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 svou povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, Nejvyšší správní soud proto 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, větu první, s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 12. července 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu