

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **obec Tetčice**, se sídlem Palackého 177, Tetčice, zastoupena Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Mezníkova 273/13, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva č. 1552/11/Z25 na 25. zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2011,

t a k t o :

- I. Zásady územního rozvoje nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu z roku 2004 účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1.] Dne 28. 12. 2011 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno navrhovatelovo podání, kterým se domáhá zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaného usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 1552/11/Z25 na zasedání dne 22. 9. 2011 (dále jen „Zásady“), a to v části vymezující koridor TE 42 „*Horkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno*“ a v části vymezující koridor D 47 „*konvenční železnice tratě č. 240 Brno – Rapotice – hranice kraje*“.

[2.] Dne 4. 1. 2012 Nejvyšší správní soud obdržel vyjádření odpůrce k návrhu. Krom nedůvodnosti návrhu odpůrce rovněž tvrdí, že návrh byl podán předčasně, a požaduje, aby jej Nejvyšší správní soud pro předčasnost odmítl. Podle odpůrce totiž napadené opatření obecné povahy nenabývalo ještě v den podání návrhu účinnosti. Na

základě § 173 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a § 20 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) je nutné za datum nabytí účinnosti Zásad považovat patnáctý den ode dne vyvěšení vyhlášky na poslední úřední desce obce ležící v Jihomoravském kraji, za předpokladu zveřejnění obsahu úřední desky po dobu vyvěšování této vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Odpůrce pak uvádí výčet obcí, u nichž podle něj nebyla veřejná vyhláška oznamující vydání Zásad řádně vyvěšena, jakož i typy různých pochybení obcí při vyvěšování. Konstatuje přitom, že řádnost vyvěšování u jednotlivých obcí ověřoval na základě toho, zda mu obec na jeho žádost zaslala potvrzení o vyvěšení veřejné vyhlášky.

[3.] K argumentaci odpůrce zpochybňující účinnost Zásad navrhovatel ve své replice ze dne 10. 1. 2012 uvedl, že v případě vydávání zásad územního rozvoje nelze § 20 odst. 1 stavebního zákona považovat za *lex specialis* k § 25 odst. 3 správního řádu, neboť takový výklad by vázal nabytí účinnosti zásad územního rozvoje na aktivitu stovek obcí, které by, ať již neúmyslným nesprávným postupem či obstrukčním jednáním, mohly bránit nabytí účinnosti zásad územního rozvoje, což by zároveň znamenalo oslabení právní jistoty všech osob dotčených vydáním zásad územního rozvoje. Navrhovatel na několika případech demonstroval obtížnost zjišťování nabytí účinnosti zásad územního rozvoje, když poté, co sám v případě některých obcí ověřoval správnost vyvěšení dané vyhlášky, dospěl k rozdílným závěrům než odpůrce. Navrhovatel dále vyjádřil názor, že zásady územního rozvoje mohou být soudem přezkoumány již v okamžiku jejich vydání, neboť od tohoto okamžiku „*právně existují*“, a není tak potřeba čekat na nabytí účinnosti. Pokud by soud přece jen dospěl k závěru, že Zásady dosud skutečně nenabývaly účinnosti a není je tím pádem možno podrobit soudnímu přezkumu, jedná se o odstranitelný nedostatek podmínek řízení. NSS by v takovém případě mohl vyčkat nabytí účinnosti Zásad a poté v soudním řízení pokračovat.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[4.] Devátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě dospěl k závěru, že dosavadní výklad a použití § 20 odst. 1 věty druhé stavebního zákona není v případě oznámení o vydání zásad územního rozvoje na místě, neboť popírá princip právní jistoty a v konečném důsledku může vést ke ztížení přístupu k soudu a k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[5.] V případě opatření obecné povahy se jedná o právní akt, který se svou povahou přibližuje právním předpisům, čemuž odpovídá také to, že se závazným stává až okamžikem nabytí účinnosti. Ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu předpokládá, že opatření obecné povahy nabude účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, přičemž při využití § 25 odst. 3 správního řádu je třeba za den vyvěšení považovat den vyvěšení na úřední desce toho, kdo opatření obecné povahy vydal. V nyní posuzovaném případě by se tedy měla účinnost zásad územního rozvoje odvíjet od vyvěšování veřejné vyhlášky na úřední desce krajského úřadu. Dosavadní výklad však tento okamžik, právě na základě § 20 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, váže na vyvěšení veřejné vyhlášky na úředních deskách všech obcí kraje, resp. na vyvěšení, které se uskutečnilo až jako úplně poslední.

[6.] Důvodem přijetí § 20 odst. 1 stavebního zákona bylo jistě zajištění informovanosti dotčených osob a tím i naplnění požadavku právní jistoty, nicméně devátý senát upozorňuje na to, že právě použití tohoto ustanovení může vést ke zcela opačnému výsledku. Pokud by totiž nabytí účinnosti zásad územního rozvoje bylo vázáno na aktivitu všech obcí kraje (v Jihomoravském kraji se jedná o 637 obcí), kterákoli z těchto obcí by mohla nabytí účinnosti zabránit či zcela zpomalit. Devátý senát pak považuje za nežádoucí, aby nabytí účinnosti opatření obecné povahy bylo vázáno na postup toho, komu je opatření obecné povahy adresováno.

[7.] Devátý senát upozorňuje rovněž na to, že na okamžik nabytí účinnosti opatření obecné povahy je vázána tříletá propadná lhůta pro podání návrhu správnímu soudu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části (§ 101b zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“, ve znění účinném od 1. 1. 2012). Počátek lhůty je přitom odvozován ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti, nikoli ode dne, kdy byla účinnost vyznačena či postavena najisto.

[8.] Podle devátého senátu tak dosavadní použití § 20 odst. 1 věty druhé stavebního zákona není sice na místě, to ale neznamená, že by se nemělo doručovat veřejnou vyhláškou ve všech obcích Jihomoravského kraje. Tato zákonná povinnost i nadále trvá, pouze s jejím splněním nelze spojovat okamžik nabytí účinnosti Zásad.

[9.] Devátý senát dodává, že § 20 odst. 1 stavebního zákona nelze použít na základě výkladového pravidla *lex specialis derogat generali*, neboť pravidlo nedopadá na stejnou skutkovou podstatu jako na věc se vztahující pravidla správního řádu. Dané ustanovení tak lze sice vztáhnout např. na průběh pořizování územně plánovací dokumentace, v daném případě zásad územního rozvoje, nikoli však již na oznamování jejich vydání, s nímž je spojeno nabytí účinnosti.

III. Vyjádření účastníků k předložení věci rozšířenému senátu

[10.] Navrhovatel souhlasí s právním názorem devátého senátu a dodává, že vycházel z toho, že otázka stanovení dne účinnosti zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy nebyla doposud v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu předmětem sporu, resp. že se Nejvyšší správní soud touto otázkou doposud blíže nezabýval. Upozorňuje také na to, že ve své replice již dříve uváděl důvody, pro které by měly být Zásady považovány za účinné, a to i v případě, že by se při posouzení jejich účinnosti vycházelo mj. i z § 20 odst. 1 stavebního zákona. Závěrem pak dodává, že ještě před rozhodnutím rozšířeného senátu může nastat situace, kdy sám odpůrce i při tom výkladu právních ustanovení, který zastává, dospěje k závěru, že Zásady již účinnosti nabyly.

[11.] Odpůrce trvá na svém rovněž již dříve vyjádřeném názoru, že Zásady budou účinné až završením procesu doručování (vyvěšování) vyhlášky o jejich vydání na úředních deskách všech obcí ležících v Jihomoravském kraji, tedy teprve poté, co každý občan Jihomoravského kraje bude mít alespoň po dobu 15 dnů možnost seznámit se

prostřednictvím úřední desky své obce (ať již fyzické nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup k obsahu této úřední desky) s tím, že Zásady byly vydány. Nesouhlasí s právním názorem navrhovatele, jenž byl převzat devátým senátem, že by stávající výklad speciality doručování podle stavebního zákona k obecné úpravě doručování podle správního řádu popíral princip právní jistoty a v konečném důsledku ztěžoval přístup k soudní ochraně. Mapuje historii přijímání stavebního zákona (zejm. cituje vyjádření senátorky RNDr. Jitky Seitlové), na níž demonstruje, že takový výklad odpovídá úmyslu zákonodárce.

[12.] Odpůrce zdůrazňuje, že stávající princip účinnosti (nejenom) zásad územního rozvoje fakticky favorizuje zájem jednotlivce, když odsouvá uplynutí lhůty pro podání návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy v čase, dále od jeho vydání (po 1. 1. 2012), ale logicky vždy u všech obyvatel kraje až na období poté, co se o existenci opatření obecné povahy dověděli. Upřednostnění výkladu navrhovatele by znamenalo nejenom zásadní odklon od stávající, vcelku jasně vymezené praxe, a bezdůvodné opuštění užívání konkrétního ustanovení zákona, ale znamenalo by hlavně obrovskou právní nejistotu všech vlastníků nemovitostí na územní ČR: (i) prekluzivní tříletá lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by počala běžet bez ohledu na to, zda měl jednotlivec vůbec možnost dovědět se o vydání opatření obecné povahy (z úřední desky „své“ obce), (ii) byla by nabourána stávající právní jistota všech jednotlivců, jichž se týkají ostatní zásady územního rozvoje vydávané kraji ČR, a kteří jsou v dobré víře ohledně jejich doposud deklarované právní účinnosti, přičemž by se nemuseli ani o „nové právní úpravě“, jak lze navrhovaný výklad nazvat, dovědět dříve, než jim uplyne lhůta, v níž mohou návrh na zrušení opatření obecné povahy podat a (iii) vznikne další právní nejistota o tom, kdy se opět Nejvyšší správní soud přikloní k nekonvenčnímu výkladu českého práva, doposud všemi předvídatelného.

[13.] Odpůrce považuje za absurdní naopak výklad navrhovatele a devátého senátu, který poukazuje na možnost blokovat vyvěšení veřejné vyhlášky. Nic takového se totiž úmyslně neděje a taková tvrzení by se mohla podobat ekologickému vydírání. Takový scénář považuje odpůrce za nepravděpodobný i vzhledem k tomu, že zásady územního rozvoje nabývají právních účinků ve vztahu k obcím, tedy adresátům v podobě orgánů veřejné správy, již jejich samotným vydáním. Obce se navíc mohou proti opatření obecné povahy bránit i jinými způsoby, které navrhovatel nevyužil (nepodal návrh na obnovu řízení, přezkumné řízení a především ani žalobu proti rozhodnutí o námitkách). Závěrem odpůrce konstatoval, že odmítnutí návrhu pro předčasnost nijak nezkrátí navrhovatele na jeho právech. Poukázal rovněž na to, že pokud Zásady nabudou účinnosti po 1. 1. 2012, je na základě novely s. ř. s., účinné od tohoto data, k přezkoumání návrhu věcně a místně příslušný Krajský soud v Brně. Odpůrce se tak domnívá, že pokud bude Nejvyšší správní soud pokračovat v řízení, mohli by být odpůrce i navrhovatel zkráceni na právu na zákonného soudce garantovaném v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Právní moc rozšířeného senátu

[14.] Před samotným posouzením předložené právní otázky rozšířený senát zkoumal, zda je dána jeho pravomoc a může v uvedené věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. senát Nejvyššího správního soudu postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, pokud dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[15.] Podle názoru devátého senátu, vyjádřeného v usnesení, kterým devátý senát postoupil věc rozšířenému senátu, dosavadní judikatura spíše přebírala, a to bez nějaké hlubší reflexe, praxi jednotlivých úřadů, která zpravidla nabytí účinnosti zásad územního rozvoje odvozovala nikoli od vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce krajského úřadu, ale od jejího vyvěšení na úřední desce obce daného kraje, které se uskutečnilo jako vůbec poslední. Devátý senát přitom odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48, a ze dne 19. 1. 2011, č. j. 9 Ao 6/2010 - 78.

[16.] Rozšířený senát k tomu uvádí, že v prvně uvedeném rozsudku se čtvrtý senát o účinnosti Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje zmiňuje pouze v tzv. rekapitulační části rozsudku, konkrétně v části IV. nazvané „*Podstatný obsah správního spisu*“, v níž pouze uvádí výčet informací zjištěných ze správního spisu (jako např. vydání opatření obecné povahy, jeho oznámení veřejnou vyhláškou a konečně nabytí účinnosti), a to bez jakéhokoli právního hodnocení těchto skutečností. Naopak v případě druhého rozsudku lze již hovořit o vyjádření právního názoru, když v rozsudku, navíc v jeho části věnované výlučně právnímu posouzení věci Nejvyšším správním soudem, zaznívá: „*Předmětné opatření obecné povahy, jak vyplývá z obsahu spisu, bylo také zákonem předepsaným způsobem vydáno a publikováno. Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje byly vydány zastupitelstvem Karlovarského kraje dne 16. 9. 2010, usnesením č. 223/09/10. Oznámení o vydání předmětného opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce Karlovarského kraje a úředních deskách všech obcí v Karlovarském kraji a nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení na poslední úřední desce, tj. 16. 10. 2010. Tuto skutečnost navíc ani žádný z účastníků nerozporeje. Nejvyšší správní soud má za to, že první podmínka přípustnosti návrhu na přezkum opatření obecné povahy je splněna.*“. Podle rozsudku devátého senátu tak byla účinnost Zásad územního rozvoje Karlovarského kraje stanovena v souladu se zákonem, protože byla odvozena od posledního vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce obce Karlovarského kraje.

[17.] Ač je posledně zmiňovaný rozsudek devátého senátu rovněž v souvislosti s posuzováním účinnosti zásad územního rozvoje prost další podrobnější právní argumentace, je nutno i takto vyjádřený právní názor považovat do budoucna za právně závazný ve smyslu § 54 odst. 6 s. ř. s. a tedy i relevantní pro případné budoucí možné založení pravomoci rozšířeného senátu. Již dříve rozšířený senát několikrát konstatoval, že pro posouzení jeho pravomoci není rozhodující, zda byl právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nosným důvodem pro rozhodnutí ve věci či byl vysloven pouze *obiter dictum* nebo v jiných souvislostech (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

[18.] Pokud se tedy chce v nyní posuzované věci devátý senát odchýlit od tohoto, jím dříve vyjádřeného právního názoru, je třeba, aby uvedenou právní otázku nabývání účinnosti zásad územního rozvoje nejprve posoudil rozšířený senát. Rozšířený senát tak dopěl k závěru, že byla v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. založena jeho pravomoc v dané věci rozhodnout.

[19.] Nic na tom nemění ani argumentace navrhovatele, který tvrdí, že Zásady je nutno považovat za účinné i v případě, že by se při posuzování účinnosti vycházelo i z § 20 odst. 1 stavebního zákona, případně že ještě před samotným rozhodnutím rozšířeného senátu může odpůrce sám naplnění takovýchto předpokladů prokázat. K tomu rozšířený senát musí uvést, že aby vůbec mohl soud zjišťovat a posoudit, zda a kdy Zásady nabyly účinnosti, je nutno nejprve postavit najisto, jakou právní úpravou se má nabytí účinnosti řídit. Soudní rozhodování je aktem aplikace práva, kdy soud určitý skutkový stav podřazuje pod právní normu. Bez identifikace právní normy, která na danou věc skutečně dopadá, by tento akt aplikace práva jistě nebyl možný, ba minimálně by nebylo možné považovat jej za správný.

IV.2. Posouzení předložené právní otázky

[20.] Hlavním předmětem sporu je použití § 20 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení „[z]veřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději“. Rozšířený senát má nyní posoudit otázku, zda je v dané věci § 20 stavebního zákona speciální právní úpravou vůči § 173 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že: „[o]patření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky“, zároveň se podle tohoto ustanovení „opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká“. V případě zásad územního rozvoje by to znamenalo, že nabudou účinnosti v závislosti na jejich zveřejnění na úředních deskách všech obcí daného kraje, resp. na zveřejnění, které bude v pořadí poslední.

[21.] Pokud má rozšířený senát posoudit, zda § 20 dopadá také na vydávání zásad územního rozvoje, resp. rozhodnout, jakým režimem se bude řídit nabývání účinnosti zásad územního rozvoje, je nutné v první řadě vyjít ze samotného charakteru opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy ostatně znal český právní řád ještě před tím, než bylo legislativně upraveno ve správním řádu, tj. do 31. 12. 2005.

[22.] Opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem právní úpravy, avšak obecně určeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jedná se tedy o správní akt na pomezí normativního (abstraktního) právního aktu a individuálního správního aktu. Něktými svými rysy se pak více přibližujeme jednomu, jinými zase druhému.

[23.] Pokud jde o způsob, jakým se opatření obecné povahy dostává do sféry adresátů, má rozšířený senát za to, že právě v tomto ohledu lze nalézt mnoho podobného s normativním právním aktem. Stejně jako v případě právního předpisu, lze také u opatření obecné povahy rozeznat okamžik jeho „schválení“, k němuž může dojít např.

hlasováním zastupitelstva, okamžik „vydání“, např. publikováním formou vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, a konečně samotný okamžik nabytí účinnosti. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí připodobnil vydávání opatření obecné povahy např. k vydávání právních předpisů obcí [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, srov. rovněž § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].

[24.] To je jistě také jeden z důvodů pro zásadní pojmové odlišení **oznamování** opatření obecné povahy (srov. § 173 odst. 1 správního řádu) od **doručování** individuálních aktů aplikace práva. Doručování písemností je procesem, kdy správní orgán adresuje účastníkům řízení své akty, v nichž rozhoduje o jejich právech a povinnostech, a je vyústěním řízení, v němž se předpokládá individuální účastenství. Okamžik doručení písemnosti je pak důležitým z hlediska uplatňování dalších procesních práv účastníků řízení – na okamžik doručení rozhodnutí jsou vázány např. lhůty, ve kterých může účastník uplatnit své právo podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek. Teprve marným uplynutím těchto lhůt pak rozhodnutí nabývá **právní moci** a stává se právně závazným a nezměnitelným. To má právní význam zejména pro účastníky řízení.

[25.] Naproti tomu u opatření obecné povahy, v okamžiku jeho oznamování vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce, již není pochyb o tom, že opatření obecné povahy bylo vydáno, a že existuje. Doba mezi vydáním opatření obecné povahy a nabytím účinnosti je pak jakousi *kvazilegisvakanční* lhůtou, která je stanovena objektivně („*opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky*“), a po jejímž uplynutí opatření obecné povahy nabývá **vždy účinnosti**, aniž by na její běh mohla mít jakkoli vliv procesní aktivita účastníků předchozího řízení či nějaké jiné skutečnosti. Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určení obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastni. Opatření obecné povahy přitom nestanoví přímo vynutitelné povinnosti individuálně určeným osobám, ale pouze konkretizuje práva a povinnosti vyplývající přímo ze zákona u obecně vymezeného okruhu adresátů.

[26.] Vzhledem k tomu, že je opatření obecné povahy závazné nikoli jen pro individuálně určené procesní subjekty, ale vyvolává právní účinky vůči velkému množství adresátů, navíc pouze obecně určených, lze si skutečně jen stěží představit, že ohledně stanovení okamžiku, kdy opatření obecné povahy nabude účinnosti a začne způsobovat právní účinky, nebude panovat právní jistota, a to např. v důsledku vázanosti takového okamžiku na aktivitu stovek aktérů, či dokonce samotných jeho adresátů (obcí), jak by to předpokládalo právě použití § 20 odst. 1 stavebního zákona. Je naopak lehce představitelné, že některá z obcí, ať již v důsledku „*pouhé*“ pasivity či záměrných obstrukcí, nevyvěsí na své úřední desce veřejnou vyhlášku oznamující vydání opatření obecné povahy a tím zabrání tomu, aby opatření obecné povahy nabylo účinnosti. V případě (řádného) nevyvěšení veřejné vyhlášky, byť jen jedinou obcí kraje, zákon nepředpokládá způsob, jak takovou obec k vyvěšení přimět, ani neobsahuje jinou možnost, jak takovou vadu zhojit.

[27.] Ani řádné vyvěšení veřejné vyhlášky všemi obcemi však nemusí ještě samo o sobě vyústit v právní jistotu u adresátů opatření obecné povahy ohledně toho, kdy opatření

obecné povahy nabylo účinnosti. Jen těžko bude totiž vynalezen vhodný způsob, jak hodnověrně ověřit, kdy a jak k vyvěšení veřejné vyhlášky stovkami obcí došlo. V nyní posuzovaném případě krajský úřad ověřuje řádnost vyvěšení na základě informací sdělovaných samotnými obcemi formou navrácení „potvrzené“ vyvěšované veřejné vyhlášky, na níž obec zpětně doplní údaje o datu vyvěšení a svěšení veřejné vyhlášky. Takto zjištěné údaje však soud považuje za velmi lehce zpochybnitelné. Jak ostatně doposud, pouze v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem, vyšlo najevo, již jen údaje zjištěné odpůrcem se liší od údajů zjištěných navrhovatelem.

[28.] Mělo-li by se v případě oznamování zásad územního rozvoje postupovat podle § 20 odst. 1 stavebního zákona, byl by takovýto postup spojen se stejnými obtížemi, které rozšířený senát popsal v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí.

[29.] Tak v usnesení ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74, č. 449/2005 Sb. NSS, rozšířený senát rozlišil vyvěšení územního rozhodnutí s účinky doručení a oznámení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou, které má naopak informativní význam a nejsou s ním účinky doručení spojeny. I když usnesení popisuje vztahy mezi předpisy, které na nyní projednávanou otázku již nedopadají [mezi zákonem č. 71/1967 Sb., správním řádem, zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a vyhláškou č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona], otázka tehdy posuzovaná rozšířeným senátem byla podobná té současné v tom, že prováděcí vyhláška, na rozdíl od zákona, stanovovala povinnost vyvěsit rozhodnutí či jiné opatření veřejnou vyhláškou nejen na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí nebo jiné opatření vydal, ale též na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se písemnost týkala. Rozšířenému senátu byla věc předložena dokonce s názorem, že takovéto vyvěšení mělo účinky doručení. Krom toho, že rozšířený senát postavil svou argumentaci na tom, že Ministerstvo pro místní rozvoj překročilo při vydání prováděcího předpisu meze zákona, když ten upravoval povinnost, která nebyla ve stavebním zákoně vůbec obsažena, rozšířený senát k celé věci také uvedl: *„Praktické důvody, které svědčí výkladu, že doručení se má odebrat v jediném okamžiku, jsou nasnadě. Na doručení se upíná běh různých lhůt – mezi jiným i běh lhůty pro podání správní žaloby, a také další právní důsledky. Učinit okamžik doručení nejistým tím, že bude ‚doručováno‘ v různých dnech mnohdy s velkým rozptylem, možnost i záměrné manipulace s okamžikem vyvěšování atd., by pak vedlo jen k úvahám, jsoucím už zcela mimo rámec zákona – zda totiž ono ‚správné‘ doručení, na které se budou upínat právní důsledky, je ‚prvním‘ nebo ‚posledním‘ atp. Zákodníci nelze podsouvat zájem na vytváření právní nejistoty.“*, či také následující.

[30.] *„Uvažování o tom, že doručování se děje na více místech, je ale i věcně nesprávné a popírá vlastní smysl zkoumaného právního institutu. Volí-li zákonodárce tento speciální postup doručování rozhodnutí, dělá to proto, že účastníci řízení mu nejsou známi (nebo nejsou všichni známi), není znám jejich pobyt, případně navíc je doručování obvyklou cestou náročné technicky i finančně. Pak je ovšem právě v takovém případě důvodem speciálního případu doručování snaha naznačený problém eliminovat a doručit pouze jednou (a uvést současně vhodným způsobem vydané rozhodnutí v obecnou známost, ‚oznámit‘ jej, ovšem bez účinků doručení), a nikoli vyvolat problém další (rozesílat rozhodnutí k doručení na další místa, jichž mohou být u liniových staveb desítky či stovky) s novými problémy, které se tu nabízejí. Doručoval (vyvěšoval s účinky doručení) by v takovém případě o své újmě někdo (zřejmě obecní*

úřad), kdo by se tak stával pseudosubjektem správního řízení (není ale správním orgánem, účastníkem, dotčenou osobou...). Zákon (ani vyhláška) ostatně neupravuje jeho povinnosti, odpovědnost, důsledky vadného postupu při takovém doručování atp.“

[31.] Ačkoli se v právě popsaném případě jednalo o poněkud jinou procesní situaci, odvozování účinnosti zásad územního rozvoje od postupu uvedeného v § 20 odst. 1 stavebního zákona by přineslo stejné komplikace. Naopak i v případě, že toto ustanovení nebude užito, nebude naplnění účelu sledovaného tímto ustanovením nikterak zmařeno.

[32.] Jak ve svém vyjádření upozornil odpůrce, ze způsobu projednávání návrhu stavebního zákona Senátem Parlamentu České republiky je zřejmé, že cílem přijetí § 20 odst. 1 stavebního zákona v jeho současné podobě bylo „informovat na úřední desce obce její obyvatele o všech záležitostech územního plánování, které mají na obec, potažmo na vlastníky nemovitostí v této obci vliv“. V prvé řadě rozšířený senát podotýká, že vlastník nemovitosti v dané obci nemusí být ještě nutně jejím občanem či obyvatelem, u něhož by bylo možné předpokládat, že bude spíše sledovat úřední desku obce. V řadě druhé má rozšířený senát za to, že i v případě, že se § 20 odst. 1 stavebního zákona nepoužije, zůstane informační povinnost dotčených obcí, tedy povinnost zveřejnit opatření obecné povahy na úředních deskách všech obcí daného kraje včetně informace, kde je do opatření obecné povahy možné nahlédnout, zachována. Tato povinnost však dotčeným obcím vyplývá již z § 173 odst. 1 správního řádu.

[33.] Tím se však již rozšířený senát dostává k samotnému vztahu mezi právní úpravou obsaženou ve správním řádu a právní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně. Nutno v této souvislosti předeslat, že vztah obecného a zvláštního (speciálního) se v právu nevyskytuje toliko mezi právními předpisy jako celky, nýbrž často mezi jednotlivými ustanoveními, ať už v rámci téhož právního předpisu nebo mezi různými předpisy. Mimo to, je-li základním vztahem různých předpisů vztah obecného a zvláštního, nejde jen o vztah „jednosměrný“ od obecného ke zvláštnímu, nýbrž často i „obou- či vícesměrný“, jinak řečeno, je-li v obecném předpisu (ustanovení) obsažen odkaz na předpis (ustanovení) zvláštní, může tento zvláštní předpis (či některé z jeho ustanovení) odkázat (výslovně i mlčky) v určité otázce opět na předpis (ustanovení) obecný. Hledat a identifikovat vztah mezi ustanoveními v praxi při aplikaci a interpretaci práva přichází v úvahu tam, kde různé předpisy (ustanovení) upravují stejnou materii, jsou v konfliktu a je tedy třeba tradičními interpretačními postupy a metodami z více předpisů (ustanovení) vybrat, použít a vyložit jen ten (ta), který na řešený případ dopadá. Nejsou-li ve vzájemném konfliktu, např. proto, že úprava v jednom z nich je úplná nebo řeší různé situace, vztah obecného a zvláštního a tomu odpovídající interpretační postup dán nebude.

[34.] Obecně je vydávání opatření obecné povahy upraveno v § 171 až § 174 správního řádu a podle těchto ustanovení, resp. obdobně podle ustanovení části první a přiměřeně podle ustanovení části druhé správního řádu, postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy (§ 171 a § 174 odst. 1 správního řádu).

[35.] Krom této obecné úpravy se vydávání opatření obecné povahy může řídit speciální právní úpravou obsaženou také v jiných zákonech. V minulosti Nejvyšší správní soud jako

opatření obecné povahy přezkoumal územní plány, územní opatření o stavební uzávěře, vymezení zastavěného území, stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, usnesení zastupitelstva obce, kterým se stanoví členění území obce na více volebních obvodů atd. Při rozlišování, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, se přitom uplatní materiální hledisko (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 či nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, nebo ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07, č. 67/2010 Sb. ÚS).

[36.] Jednou z takovýchto speciálních právních úprav je také úprava obsažená ve stavebním zákoně (srov. rovněž názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu cit. v odst. [35.]). Pokud jde o územní plánování, hlava II části třetí stavebního zákona v § 20 až 24 speciálně upravuje některé postupy v územním plánování, mj. v § 20 právě doručování písemností ve věcech územního plánování veřejnou vyhláškou. V hlavě III části stavebního zákona jsou pak upraveny jednotlivé nástroje územního plánování, mezi něž patří rovněž zásady územního rozvoje. V § 36 až § 42 stavebního zákona je rámcově vymezen jejich obsah, pořizování návrhu zásad územního rozvoje, řízení o tomto návrhu, včetně jeho veřejného projednání, i proces vydávání zásad územního rozvoje. Z § 36 odst. 4 pak jednoznačně vyplývá, že se zásady územního rozvoje **vydávají** „*formou opatření obecné povahy podle správního řádu*“.

[37.] Ačkoli tedy ustanovení § 20 až 24 stavebního zákona, systematicky zařazená do hlavy II části třetí stavebního zákona, představují zdánlivě (jakkoliv nazvanou „obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování“) speciální právní úpravu všech postupů v územním plánování, která vylučuje použití správního řádu, je nutno na § 36 odst. 4 stavebního zákona pohlížet jako na výjimku z tohoto pravidla, resp. na situaci popsanou výše v bodu 33., tedy na zpětný směr k procesní úpravě obecné. Toto ustanovení tak příkazuje při vydávání opatření obecné povahy postupovat pouze podle příslušných ustanovení správního řádu, tedy podle § 173 odst. 1 správního řádu, za obdobného užití § 172 odst. 1 správního řádu. Podpůrně se rovněž uplatní § 25 správního řádu, obecně upravující doručování veřejnou vyhláškou (k přiměřenému použití § 25 správního řádu u oznamování opatření obecné povahy srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, č. 2445/2011 Sb. NSS, a ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008 - 141). Lze tak i jinými slovy říci, že § 36 odst. 4 stavebního zákona odkazuje na správní řád (konkrétně § 173) jako na speciální předpis k speciálnímu předpisu (k § 20 až 24 stavebního zákona). Proto se při vydávání zásad územního rozvoje musí přednostně užít ustanovení o oznamování opatření obecné povahy, jak ji obsahuje ve svém § 173 správní řád, nikoli § 20 stavebního řádu upravující doručování písemností veřejnou vyhláškou ve věcech územního plánování.

[38.] Ve prospěch tohoto závěru navíc hovoří také další podpůrné indicie. Rozšířený senát dodává, že „*vydání*“ zásad územního rozvoje představuje vyvrcholení celého náročného předcházejícího procesu jejich pořizování. Významu výsledného dokumentu proto nutně musí odpovídat také forma, jakou je vydáván, tedy forma opatření obecné povahy. Ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona oproti tomu mluví o „*písemnosti*“. Jak bylo také dříve zmíněno, do samotného vydávání zásad územního rozvoje pak již ani nemohou zasahovat, či jakkoli ho svou aktivitou ovlivňovat, účastníci předchozího procesu pořizování zásad územního rozvoje. Okruh těchto účastníků se navíc nemusí

vůbec krýt s adresáty výsledného opatření obecné povahy. Proto ani není na místě hovořit o „doručování“, jak to činí právě § 20 odst. 1 stavebního zákona, ale výše v textu bylo blíže rozvedeno, proč je na danou situaci přiléhavější spíše termín „oznamování“ opatření obecné povahy. V případě „pořizování“ zásad územního rozvoje a jejich „vydávání“ formou opatření obecné povahy se jedná o dva naprosto rozdílné procesy, čemuž odpovídá také povaha aktů v rámci obou těchto procesů vydávaných a tedy i způsob seznamování adresátů s jejich obsahem.

[39.] Ze všech uvedených důvodů proto není možné při vydávání zásad územního rozvoje uvažovat o užití § 20 odst. 1 stavebního zákona, a tedy ani o tom, že by zásady územního rozvoje nabývaly účinnosti v závislosti na „doručování“ opatření obecné povahy vyvěšováním veřejné vyhlášky všemi obcemi kraje. Účinnost opatření obecné povahy se naopak musí odvíjet od vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal (§ 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 věta druhá správního řádu). V nyní posuzovaném případě zásad územního rozvoje je tedy rozhodné vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce krajského úřadu. Patnáctým dnem po dni tohoto vyvěšení zásady územního rozvoje nabývají účinnosti.

[40.] Rozšířený senát závěrem pouze podotýká, že stejně tak se při vydávání zásad územního rozvoje neuplatní ani § 20 odst. 2 stavebního zákona, na základě něhož, je-li písemnost velkého rozsahu, nemusí správní orgán zveřejňovat celý obsah písemností, ale postačí, pokud vyvěsí na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. K témuž závěru o způsobu zveřejnění zásad územního rozvoje je však nutné dospět na základě ustanovení § 25 odst. 2 věty první správního řádu. Oznámení o možnosti převzít písemnost se totiž vyvěsí mimo jiné v takovém případě, je-li písemnost doručovaná veřejnou vyhláškou příliš obsáhlá (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 102–103). Postačí tedy, pokud obce zveřejní pouze informaci o tom, že bylo opatření obecné povahy vydáno, a kde je možné do něj nahlédnout.

V. Další postup ve věci

[41.] Vzhledem k tomu, že předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně, vrací rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc devátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 6. března 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišná stanoviska k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci JUDr. Jakub Camrda a JUDr. Jaroslav Vlašín, k němuž se připojila soudkyně JUDr. Miluše Došková. Texty odlišných stanovisek jsou připojeny.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jaroslava Vlašína k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012 č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, k němuž se připojuje soudkyně JUDr. Miluše Došková

[1.] Rozšířený senát při posouzení věci dospěl nejprve k závěru, že je dána jeho pravomoc rozhodnout o předložené otázce a poté zaujal názor formulovaný v právní větě, podle něhož zásady územního rozvoje nabývají účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření vydal.

[2.] Mám za to, že 1) rozšířený senát nebyl již v době svého rozhodnutí oprávněn předloženou otázku posoudit a navíc 2) právní názor zaujatý rozšířeným senátem k otázce účinnosti opatření obecné povahy není správný.

Ad 1)

[3.] Podle § 17 s. ř. s. má senát Nejvyššího správního soudu, který při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od názoru vyjádřeného již v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, povinnost postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Je-li tato podmínka splněna a je-li zároveň právní názor na spornou otázku podstatný pro rozhodnutí ve věci, je dána pravomoc rozšířeného senátu o věci rozhodnout (přesněji je zřejmě říci, že při splnění daných podmínek rozhoduje Nejvyšší správní soud v rámci své pravomoci rozšířeným senátem). V projednávaném případě byla věc rozšířenému senátu postoupena devátým senátem v době, kdy předložená otázka byla podstatná pro rozhodnutí ve věci, neboť podle odpovědi by napadené opatření obecné povahy bylo buď meritorně přezkoumáno, nebo by byl návrh pro nesplnění podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnut. Onen nedostatek podmínek řízení by spočíval v neexistenci právního aktu odpůrce, který by byl způsobilý jakkoliv zkrátit práva fyzických nebo právnických osob (což by byl důsledek toho, že napadené opatření obecné povahy dosud nenabylo účinnosti).

[4.] Jakkoliv je podle ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. pro posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy rozhodující skutkový a právní stav, který tu byl v době jeho vydání (a totéž platilo, byť to nebylo takto explicitně v procesním předpisu vyjádřeno, i podle znění s. ř. s. účinného před 1. 1. 2012), k existenci podmínek řízení přihlíží soud po celou jeho dobu a rozhodující pro posouzení této otázky je stav v době rozhodnutí soudu. Z veřejných zdrojů (webové stránky Krajského úřadu Jihomoravského kraje) lze zjistit, že napadené opatření obecné povahy i při použití § 20 odst. 1 stavebního zákona nabylo účinnosti dne 17. 2. 2012, tedy předtím, než soud o podaném návrhu rozhodl. Tuto skutečnost by zajisté bylo možno ověřit i dalšími důkazy. V době rozhodnutí rozšířeného senátu již tedy položená otázka pozbyla na významu, neboť jakákoliv odpověď rozšířeného senátu nemohla nic změnit na skutečnosti, že podmínky řízení jsou nyní bez jakýchkoliv pochybností splněny a napadené opatření obecné povahy bude (nevyskytnou-li se jiné procesní překážky) meritorně přezkoumáno. Věc proto měla být bez dalšího vrácena k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

Ad 2)

[5.] Závěr rozšířeného senátu k předložené otázce se argumentačně opírá především o teze obsažené v bodu 37 usnesení, kde je dovozováno, že ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona představuje jakýsi zpětný směr k procesní úpravě správního řádu, v důsledku čehož je při použití institutu opatření obecné povahy stavební zákon předpisem obecným a správní řád předpisem zvláštním. To má pak za následek přednostní aplikaci ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu před ustanovením § 20 odst. 1 stavebního zákona.

[6.] Mám za to, že v daném případě byl rozšířeným senátem přisouzen § 36 odst. 4 stavebního zákona význam, který toto ustanovení nemá, a že přitom nebylo přihlédnuto k historickým souvislostem při přijímání obou předpisů ani k úmyslu zákonodárce při formulaci předmětných ustanovení. Zde je dle mého názoru nutno připomenout, že zákon č. 500/2004 Sb. správní řád zakotvil poprvé v českém právním řádu institut opatření obecné povahy jakožto **typovou formu** činnosti veřejné správy, provedl jeho (byť velmi obecnou a negativní) definici a stanovil základní pravidla pro jeho projednání, vydání a vyhlášení. Zákon nabytí platnosti dne 24. 9. 2004, účinnosti však až dne 1. 1. 2006. V mezidobí byl ovšem Parlamentem České republiky přijat zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který nabytí platnosti dne 31. 3. 2005 a účinnosti dne 1. 5. 2005. Tento zákon upravil institut opatření obecné povahy samostatně ve svých ustanoveních § 124 a 125 a do doby nabytí účinnosti správního řádu byl jediným předpisem, na jehož základě bylo možno tento institut v praxi aplikovat. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pak nabytí platnosti dne 11. 5. 2006, účinnosti zčásti dne 1. 7. 2006, ve zbytku pak s výjimkou ustanovení § 102 odst. 2 dne 1. 1. 2007. Institut opatření obecné povahy zde byl po nabytí účinnosti správního řádu využit poprvé „masově“ právě v oblasti územního plánování, postupy byly upraveny právě v části třetí, hlavě II. tohoto zákona.

[7.] Jestliže tedy ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona uvádí, že se zásady územního rozvoje vydávají formou opatření obecné povahy, neznamená to v daném případě nic jiného, než to, co je zde výslovně uvedeno, tedy že **forma** tohoto aktu je pro účely stavebního zákona definována správním řádem (a nikoliv jiným předpisem, či pouze doktrinárně na základě materiálního hlediska), nelze však z toho bez dalšího ničeho dovodit ohledně **postupu** při přijímání tohoto aktu včetně jeho publikace a nabytí jeho účinků. Zvláště pak nelze z uvedeného ustanovení dovodit jakoukoliv změnu v chápání vztahu mezi správním řádem a stavebním zákonem, kdy prve uvedený je vždy předpisem obecným a druhý ve vztahu k němu předpisem zvláštním. V této souvislosti je nutno poukázat i na důsledky převrácení tohoto pořádku, z něhož vyplynula nutnost následných sofistikovaných výkladů souvisejících ustanovení stavebního zákona, především jeho ustanovení § 20 odst. 1. Toto obecné ustanovení upravuje zveřejňování a doručování písemností v oblasti územního plánování a je tedy dle mého názoru relevantní pro všechny úkony správního orgánu konané podle části třetí stavebního zákona. Výklad přijatý rozšířeným senátem ovšem vede k závěru, že opatření obecné povahy, jímž byly vydány zásady územního rozvoje (ale samozřejmě též územní plán, regulační plán či vymezeno zastavěné území), není písemností, což za situace, kdy toto je vydáváno **písemnou formou** a publikováno prostřednictvím veřejné vyhlášky, je po mém soudu názor jen stěží obhájitelný.

[8.] Poněkud nesrozumitelným se mi jeví i argument obsažený v bodě 38 a 39 usnesení, kde se v souvislosti s vydáváním opatření obecné povahy poněkud nejasně zpochybňuje pojem „doručování“ a staví do protikladu k pojmu „oznamování“, z čehož se dovozuje indicie pro výklad zákona zaujatý rozšířeným senátem. Zde je snad možno pouze poznamenat, že pokud ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu hovoří o oznamování opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, případně o jeho zveřejňování na úředních deskách obecních úřadů dotčených obcí, stejně se přitom odvolává na ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, kde se používá pouze pojem doručování, což odpovídá i koncepci ustanovení § 25 správního řádu. Jestliže pak ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona hovoří o doručování veřejnou vyhláškou, případně zveřejňování písemností, v ničem se v tomto směru od obecné úpravy neliší, navíc je zde pro účely územního plánování upraveno pouze pravidlo pro stanovení dne vyvěšení písemnosti (včetně opatření obecné povahy) obsažené ve větě druhé.

[9.] Konečně mám za to, že se rozšířený senát nijak nevypořádal s úmysly zákonodárce při formulaci současného znění § 20 odst. 1 stavebního zákona, na něž poukázal odpůrce ve svém vyjádření. Podotýkám tedy, že úprava tohoto ustanovení byla vtělena do stavebního zákona pozměňujícím návrhem Senátu Parlamentu České republiky dne 10. 2. 2006 pod pořadovým číslem 212, přičemž z vystoupení senátorky RNDr. Jitky Seitlové je zřejmé, že motivem pro předložení návrhu byl úmysl informovat na úřední desce obce její obyvatele o všech záležitostech územního plánování, které mají na obec či vlastníky nemovitostí v této obci vliv, a to především z důvodu možného vyvlastňování majetku. To ovšem dopadá hlavně na konečný výsledek celého procesu pořizování a přijímání územně plánovací dokumentace, tedy na zásady územního rozvoje a územní plány přijaté formou opatření obecné povahy, nikoliv pouze na proces tomu předcházející. Od data zveřejnění v poslední obci se pak samozřejmě odvíjí i datum účinnosti přijatého opatření. Výklad zaujatý rozšířeným senátem jde čelně proti tomuto (dle mého názoru nezpochybnitelnému) úmyslu zákonodárce a i z tohoto důvodu jej proto považuji za nesprávný.

V Brně dne 6. března 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu

JUDr. Miluše Došková
členka rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jakuba Camrdy k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489.

Plně se ztotožňuji s oběma body odlišného stanoviska soudce Jaroslava Vlašína a doplňuji následující:

[1.] Závěr většinového rozhodnutí, podle něhož dikce § 36 odst. 4 stavebního zákona (zásady územního rozvoje se vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu) činí z § 173 správního řádu ve spojení s § 172 odst. 1 a § 25 správního řádu úpravu zvláštní ve vztahu k § 20 stavebního zákona, považuji za neudržitelný.

[2.] Je třeba začít u ustanovení § 171 správního řádu, které stanoví, že „*podle této části [tj. části šesté správního řádu] postupují správní orgány v případech, kdy jim **zvláštní zákon ukládá vydat** závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“ (důraz doplněn). V dalších ustanoveních § 172 až § 174 správní řád upravuje obecný postup (řízení) nejen pro oznamování již přijatého opatření obecné povahy, ale i jemu předcházející projednávání návrhu opatření obecné povahy, včetně oznamování (doručování) návrhu, okruh osob oprávněných podat k návrhu opatření obecné povahy námítky, resp. připomínky, postup správního orgánu při jejich vyřizování, náležitosti opatření obecné povahy atd.

[3.] Pokud tedy stavební zákon stanoví, že nejen zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4), ale i územní plán (§ 43 odst. 4), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2), regulační plán (§ 62 odst. 1) a mimo oblast územního plánování rovněž územní opatření o stavební uzavěře (§ 97 odst. 1) a územní opatření o asanaci území (§ 97 odst. 2) se vydávají formou (resp. jako) opatření obecné povahy podle správního řádu, nemá tím být řečeno nic jiného, než že se na postup při projednávání, přijímání i oznamování těchto jednotlivých typů opatření obecné povahy použije ve smyslu § 171 správního řádu část šestá správního řádu, tedy obecná úprava řízení o vydání opatření obecné povahy, samozřejmě ovšem toliko v tom rozsahu, v jakém stavební zákon k těmto jednotlivým typům opatření obecné povahy nestanoví úpravu zvláštní.

[4.] Těchto odchylek od obecné úpravy ve správním řádu obsahuje stavební zákon u jednotlivých zmiňovaných typů opatření obecné povahy celou řadu a správní praxe i judikatura Nejvyššího správního soudu s nimi běžně pracuje, aniž by dosud jakkoli zpochybňovala vzájemný vztah mezi obecnou úpravou ve správním řádu a zvláštními ustanoveními stavebního zákona. To činí až většinové rozhodnutí rozšířeného senátu s důsledky, které lze nyní jen obtížně v plném rozsahu předvídat (viz již složité „*vyrovnávání se*“ s neuplatněním § 20 odst. 2 stavebního zákona na oznamování územně plánovací dokumentace, které je důsledkem většinového názoru, v bodě 40. rozhodnutí).

[5.] Jednou z těchto odchylek od obecné úpravy ve správním řádu je tedy rovněž ustanovení § 20 stavebního zákona, které je součástí hlavy II části třetí stavebního zákona nazvané „*Obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování*“ a které upravuje doručování (oznamování) veřejnou vyhláškou (tedy formou zveřejnění na úřední desce či úředních deskách) písemností ve věcech územního plánování. Toto ustanovení je tedy

součástí úpravy obecné ve vztahu k navazujícím zvláštním ustanovením u jednotlivých typů územně plánovací dokumentace (viz např. u návrhu zásad územního rozvoje § 39 odst. 1 stavebního zákona), a naopak musí být považováno za úpravu zvláštní ve vztahu k obecné úpravě doručování (oznamování) veřejnou vyhláškou písemností ve všech věcech opatření obecné povahy - § 172 odst. 1 a 2 a § 173 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 25 správního řádu, který upravuje doručování písemností veřejnou vyhláškou ve správním řízení a na jehož použití pro doručování písemností v řízení o vydání opatření obecné povahy § 172 odst. 1 správního řádu odkazuje).

[6.] Ustanovení § 25 odst. 2 a 3 správního řádu znějí:

[7.] *„(2) Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.*

[8.] *(3) Jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. **Dnem vyvěšení** je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Jinak platí ustanovení odstavce 2 obdobně.“* (důraz doplněn).

[9.] Je tedy nepochybné, že pro doručování písemností veřejnou vyhláškou ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní zákon odchýlnou úpravu, se za rozhodující „den vyvěšení“ považuje vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který doručuje, nikoliv na úředních deskách jednotlivých obecních úřadů.

[10.] Podle § 172 odst. 1 správního řádu „[n]ávrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů“.

[11.] Podle § 173 odst. 1 správního řádu „[o]patření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem **po dni vyvěšení** veřejné vyhlášky. (...)“ (důraz doplněn).

[12.] Pro doručování (oznamování) písemností v řízení o vydání opatření obecné povahy tedy platí (vzhledem k odkazu na § 25 správního řádu) totéž co pro správní řízení. Rozhodující je „den vyvěšení“ písemnosti na úřední desce příslušného správního orgánu,

nikoliv na úředních deskách v jednotlivých obcích, pokud však zvláštní zákon nestanoví odchylnou úpravu.

[13.] Takovou odchylnou úpravu ovšem stanoví právě § 20 odst. 1 stavebního zákona pro jednotlivé písemnosti ve věcech územního plánování (tedy mj. pro návrh zásad územního rozvoje stejně jako pro již schválené zásady územního rozvoje): *„Písemnosti ve věcech územního plánování se v zákonem stanovených případech doručují veřejnou vyhláškou. Zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. V případě potřeby se písemnost zveřejní i jiným způsobem v místě obvyklém.“* (důraz doplněn)

[14.] Zvláštní ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona tedy považuje pro doručování (oznamování) písemností ve věcech územního plánování za „den vyvěšení“ zřetelně jiný den než obecná ustanovení § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu. Ani já nevidím žádný důvod, proč by za takovou písemnost ve věcech územního plánování měl být považován návrh zásad územního rozvoje, ale nikoliv již schválené zásady územního rozvoje, či proč by měl být činěn rozdíl mezi „doručováním“ návrhu těchto zásad veřejnou vyhláškou a „oznamováním“ samotných zásad územního rozvoje rovněž veřejnou vyhláškou. V těchto otázkách plně odkazuji na odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína.

[15.] Výklad, podle něhož zásady územního rozvoje kraje nabývají účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce obce v daném kraji, která tuto vyhlášku vyvěsila jako poslední, z něhož dosud ustáleně vycházela správní praxe, judikatura i doktrína (viz Doležal J., Mareček J. a kol., *Nový stavební zákon v teorii a praxi*, Praha 2006, str. 76), považuji z uvedených důvodů za jediný možný, naopak výklad přijatý většinovým rozhodnutím směřuje podle mého názoru proti výslovné dikci zákona.

[16.] Takový výklad *contra legem* nemůže být podle mého názoru odůvodněn ani tím, že se většině jeví stávající právní úprava jako „nepraktická“ či dokonce obtížně použitelná. Jak připomíná ve svém odlišném stanovisku soudce Jaroslav Vlašín, ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona bylo výsledkem politického rozhodnutí zákonodárského sboru a jeho přijetí bylo vedeno záměrem zajistit, aby se občané dané obce či vlastníci nemovitostí nacházejících se na území této obce mohli dozvědět o veškerých záležitostech územního plánování z úřední desky v dané obci a mohli se právě na toto zveřejnění ve „své“ obci spolehnout.

[17.] Uvedený úmysl zákonodárce nejenže zazněl v průběhu parlamentní rozpravy, jak upozorňoval odpůrce, ale, co je rozhodující, byl do zákona také zcela jednoznačným způsobem vtělen. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR je soudce při rozhodování vázán zákonem. Není tedy v pravomoci Nejvyššího správního soudu, ani jeho rozšířeného senátu, popřít výslovnou dikci zákona. Pokud snad měla většina rozšířeného senátu za to, že tato úprava je v rozporu s ústavním pořádkem, měla věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit Ústavnímu soudu s návrhem na její zrušení. Pokud tak neučinila, nezbývá než zákon respektovat, a to i přes některé obtíže, které může v praxi působit.

[18.] Navíc závěry většinového rozhodnutí o těchto obtížích právní úpravy, jak byla dosud vykládána, se mi jeví jako značně přehnané. Je jistě pravdou, jak uvádí i zmiňovaný komentář ke stavebnímu zákonu, že předmětná úprava vyžaduje zvýšené nároky na koordinaci jednotlivých úřadů, na jejichž deskách se daná písemnost vyvěšuje. Proto příslušný krajský úřad po schválení zásad územního rozvoje vždy sleduje, jak činil rovněž krajský úřad odpůrce, zda jednotlivé obecní úřady v kraji plní svou zákonnou povinnost zveřejnit zásady územního rozvoje na své úřední desce, a vede je k odstranění případných pochybení nebo nečinnosti. Že tento postup nakonec dospěje, byť třeba s odstupem několika týdnů či měsíců, k nabytí účinnosti zásad územního rozvoje, dokazuje případ odpůrce, jakož i zásady územního rozvoje dříve přijaté v jiných krajích. Lze si jen obtížně představit, že by nějaká obec, byť by nesouhlasila s přijatými zásadami územního rozvoje a hodlala je napadnout u správního soudu, úmyslně odmítala splnit svou zákonnou povinnost tyto zásady řádně vyvěsit na své úřední desce. Takové jednání by u konkrétních fyzických osob, které by takto jménem obce, resp. obecního úřadu, jednaly, mohlo zakládat i trestní odpovědnost. Navíc určité řešení takové hypotetické situace nabízí rovněž § 65 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něhož neplní-li orgán obce povinnost při výkonu přenesené působnosti, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu obec patří (srov. rovněž kontrolní pravomoci nad výkonem přenesené působnosti obce a možnosti kontrolujícího uložit v kontrolním protokolu orgánu obce splnění povinnosti uložené zákonem podle § 129b zákona o obcích).

[19.] Z hlediska právní jistoty osob, které se cítí být zásadami územního rozvoje dotčeny na svých právech, je rovněž vhodné podotknout, že v době přijímání předmětné úpravy (v roce 2006) neexistovala žádná lhůta pro podání návrhu ke správnímu soudu na zrušení opatření obecné povahy. Ta byla do soudního řádu správního doplněna až jeho novelou č. 303/2011 Sb. pro návrhy podané po 1. 1. 2012. Ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona tedy dosud zejména zajišťovalo každému, kdo se např. rozhodl podat připomínky nebo zmocnit veřejného zástupce k podání námitek proti těmto zásadám (§ 39 odst. 2 stavebního zákona), že mohl spoléhat na zveřejnění návrhu zásad územního rozvoje (§ 39 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 1 stavebního zákona) na úřední desce „své“ obce, byť by to byla poslední obec v kraji, která tyto dokumenty na své úřední desce vyvěsila. Obdobně, nebýt většinového rozhodnutí rozšířeného senátu, by se nyní subjekty oprávněné podat návrh na zrušení zásad územního rozvoje mohly spoléhat na to, že budou-li tříletou lhůtu pro podání tohoto návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012) odvíjet od jeho zveřejnění na „své“ úřední desce, nemůže být jejich návrh odmítnut jako opožděný. Má-li mít navrhovatel v takovém případě jistotu rovněž v tom, že jeho návrh nebude soudem odmítnut jako předčasný, stačilo by, pokud by dospěl rozšířený senát k závěru, že případné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy před tím, než toto opatření nabude účinnosti, nezpůsobuje předčasnost návrhu, ale je pouze odstranitelnou překážkou v řízení. To znamená, že jakmile po podání návrhu nabudou zásady územního rozvoje účinnosti (tak jako v nyní posuzované věci), může být v řízení o návrhu na jejich zrušení pokračováno (viz bod 1 odlišného stanoviska soudce Jaroslava Vlašína; srov. též obdobně u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78, publikovaný pod č. 450/2005 Sb. NSS.).

[20.] Ze všech uvedených důvodů mám tedy za to, výklad § 20 odst. 1 stavebního zákona, který zaujalo většinové rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, je nesprávný.

V Brně dne 6. března 2012

JUDr. Jakub Camrda
člen rozšířeného
senátu