U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci navrhovatele: **WEENEN s. r. o.**, se sídlem Panská 895/6, Praha 1, IČ 27192946, zastoupený Mgr. Michalem Bedrnou, advokátem se sídlem Eliášova 21, Praha 6, proti odpůrci: **Město Roztoky**, se sídlem nám. 5. května 2, Roztoky, zastoupené JUDr. Lubošem Kunou, advokátem se sídlem Praha 4, Táborská 29/65, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Regulačního plánu Tiché údolí schváleného Zastupitelstvem obce Roztoky č. 186-12/10 dne 22. 9. 2010,

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

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

III. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 1500 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy – Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí (dále též „Regulační plán“) schváleného zastupitelstvem obce Roztoky č. 186-12/10 ze dne 22.9.2010.

Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 2247, parc. č. 2248, parc. č. 2252 a parc. č.2253/1 a dále budovy č.p. 123 nacházející se na pozemku parc. č. 2247 a budovy č.p. 124 nacházející se na pozemku parc. č. 2252 v k. ú. Roztoky u Prahy v tzv. oblasti Tiché údolí, vše zapsáno v katastru nemovitostí vedeném u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště pro k. ú. Roztoky u Prahy na LV č. 1998. V návrhu uvádí, že dne 11. 12. 2006 vydala rada města Roztoky nařízení č. 1/2006, kterým vyhlásila v lokalitě Tiché údolí stavební uzávěru, a to s účinností do doby schválení regulačního plánu na tuto lokalitu. O pořízení tohoto regulačního plánu rozhodlo zastupitelstvo města usnesením č.UZM 135-8/07 ze dne 22. 8. 2007. Dne 22. 9. 2010 pak schválilo zastupitelstvo obce Roztoky na svém zasedání opatření obecné povahy, kterým se vydává Regulační plán

Roztoky – Tiché údolí, ve znění č. UZM 124 až 130-8/2010 a UZM 185-12/2010, s termínem účinnosti 15. 10. 2010.

V souladu se zněním bodu a) návrhu zadání regulačního plánu vypracovaného v červnu roku 2008 se měl z hlediska územní působnosti vztahovat regulační plán na oblast vymezenou stavební uzávěrou, tj. na celou oblast Tiché údolí. Tato územní působnost byla potvrzena i v čistopisu Regulačního plánu č. 11/2009 projednávaného dne 26. 1. 2010 zastupitelstvem města Roztoky, když v části A v bodu 3 (vymezení řešeného území) jsou přesně vymezeny pozemky, kterých se bude regulační plán dotýkat, a to včetně pozemků navrhovatele. Tato územní působnost je pak shodně vymezena i v části A bodu 3 regulačního plánu, který byl schválen. Zastupitelstvo města však současně se schválením opatření obecné povahy, kterým se vydává regulační plán též schválilo, že na základě stanoviska Vodoprávního úřadu MÚ Černošice, který stanoví záplavovou čáru Únětického potoka včetně aktivní zóny, je z Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí vyjmuto řešení lokality Z1 (Maxmiliánka) a bude řešeno následnou změnou tohoto plánu až po stanovení záplavového území a aktivní zóny Únětického potoka (bod 4.2.2.1. Regulačního plánu). Dle rozhodnutí zastupitelstva města tak stavební uzávěra vyhlášená dne 11. 12. 2006 pro oblast Maxmiliánka trvá.

Navrhovatel spatřuje zkrácení na svém vlastnickém právu tím, že opatřením obecné povahy, kterým se vydává Regulační plán Roztoky – Tiché údolí, ve znění UZM 124 až 130-8/2010 a UZM 185-12/2010, s termínem účinnosti 15. 10. 2010, byly nemovitosti navrhovatele separátně z místní působnosti předmětného regulačního plánu vyjmuty a platí pro ně dále stavební uzávěra. Tímto postupem města Roztoky došlo k vytvoření stavu, který je zcela v rozporu s právními předpisy ČR. Regulační plán je v souladu s § 62 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), vydáván jako opatření obecné povahy dle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Základním pojmovým znakem opatření obecné povahy, tak jak jej definuje právní teorie a judikatura, je konkrétnost předmětu (opatření obecné povahy se vztahuje k určité situaci, v případě regulačního plánu k určité oblasti jako celku) a obecně vymezený okruh adresátů. Adresátem obecného opatření je vždy množina osob vymezená určitými znaky, přičemž opatření se vztahuje ke všem subjektům, jež tyto znaky splňují. Regulační plán jakožto akt, jež musí naplňovat znaky opatření obecné povahy, se tak jednak musí vztahovat k celé oblasti Tichého údolí (jak byl tento územní rozsah určen již ve stavební uzávěře) a rovněž se musí týkat plošně všech vlastníků nemovitostí v této lokalitě Tichého údolí (tedy musí se vztahovat i na pozemky navrhovatele). Z materiálního hlediska tak není přípustné, aby byla z regulačního plánu vyňata jakákoliv oblast Tichého údolí a řešena separátně.

Současně též zastupitelstvo svým rozhodnutím učinilo výjimku ze stavební uzávěry vyhlášené v roce 2006, když z celé oblasti Tichého údolí ponechalo uzávěru pouze pro oblast Maxmiliánka. Touto lokální výjimkou tak došlo k porušení pravidla vydávání stavebních uzávěr, jež jsou stejně jako regulační plán přijímány formou opatření obecné povahy. Stavební uzávěra pro oblast Tichého údolí byla vydána ještě za účinnosti předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., ve formě nařízení rady města. Avšak nový stavební zákon v § 189a přímo uvádí: „ *Při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31.prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se*

postupuje podle tohoto zákona.“ Z toho vyplývá, že stavební uzávěra musí opět naplňovat znak konkrétnosti předmětu a obecně vymezeného okruhu adresátů. Nelze tedy stavební uzávěru zrušit a ponechat ji výlučně pro oblast Maxmiliánky. Případné výjimky ze stavební uzávěry jsou dle § 99 stavebního zákona možné pouze na návrh (nikoli z moci úřední). Citované ustanovení stavebního zákona tak neumožňuje obci svévolně rušit stavební uzávěru pro část území a pro jinou ponechávat do doby, než obec schválí samostatný regulační plán pro tuto oblast.

Dále má navrhovatel zato, že došlo k porušení právních předpisů při přijímání regulačního plánu, když zastupitelstvo obce Roztoky zcela v rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu včas neoznámilo předmětné opatření veřejnou vyhláškou na úřední desce. Na začátku listopadu 2010 byl na internetových stránkách obce Roztoky pouze vyvěšen čistopis regulačního plánu, avšak neobsahoval žádné údaje o účinnosti, ani podpis starostky, pořizovatele či zhotovitele.

Dále navrhovatel uvádí, že zastupitelstvo obce Roztoky na svém zasedání dne 16. 6. 2010 vydalo souhlas se stanoviskem České inspekce životního prostředí ze dne 25. 1. 2010, tedy s respektováním ochranného pásma přírodní rezervace. Navrhovatelem ale i jinými subjekty byla obec upozorněna, že ČIŽP není orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska o stavební činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněného území. Následně dne 22. 9. 2010 bylo toto souhlasné stanovisko souhlasně revokováno, zřejmě poté, co si obec uvědomila své pochybení.

Navrhovatel s ohledem na shora uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud Regulační plán Roztoky - Tiché údolí zrušil a uložil odpůrci nahradit navrhovateli náklady řízení.

Odpůrce město Roztoky v písemném vyjádření ze dne 2. 12. 2010 k návrhu na zrušení Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí především uvedl, že s tímto nesouhlasí a to s ohledem na nedostatek aktivní legitimace navrhovatele. Navrhovatel v podstatě brojí proti stavební uzávěře, ale snaží se tak činit prostřednictvím zpochybnění opatření obecné povahy, kterým byl přijat regulační plán.

V regulačním plánu jsou nemovitosti navrhovatele zahrnuty do rozvojové plochy Z1 - Maxmiliánka a je v něm uvedeno, že řešení této lokality bude řešeno změnou regulačního plánu až po stanovení záplavového území a stanovení aktivní zóny Únětického potoka Městským úřadem Černošice a současně je konstatováno, že do schválení změny regulačního plánu stavební uzávěra k této ploše trvá, ale tím není navrhovatel nijak krácen na svých právech.

Stavební uzávěra nabyla účinnosti dne 28. 12. 2006 a ve vztahu k lokalitě Z1 - Maxmiliánka dále trvá. I kdyby navrhovatel docílil zrušení regulačního plánu, vůbec nic se pro něho nemění, neboť i tak bude stavební uzávěra dále trvat.

Opatření obecné povahy - Regulační plán Roztoky - Tiché údolí nikterak nekrátí navrhovatele na jeho právech, proto není navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

Napadené opatření není dle odpůrce v rozporu s ustálenou judikaturou, jak namítá navrhovatel, ale naopak splňuje definici obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005. Rozvojová plocha Z1 - Maxmiliánka je do regulačního plánu zahrnuta, ovšem její řešení není možné nyní, neboť nejsou splněny zákonné předpoklady - není stanoveno záplavové území a aktivní zóna Únětického potoka, což musí učinit Městský úřad Černošice jako příslušný vodoprávní úřad.

Odpůrce nesouhlasí ani s tím, že by v souvislosti s přijetím regulačního plánu byly porušeny právní předpisy vymezující jeho formální a obsahové náležitosti a podmínky procesu jeho přijetí. Usnesení zastupitelstva města Roztoky, kterým byl regulační plán schválen, bylo řádně zveřejněno na úřední desce Městského úřadu Roztoky a stejně tak i regulační plán, přičemž současně bylo jak usnesení, tak i regulační plán zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na internetových stránkách Města Roztoky- www.roztoky.cz.

Odpůrce navrhuje návrh na zrušení opatření obecné povahy – Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí zamítnout a uložit navrhovateli uhradit odpůrci náklady soudního řízení.

Z předloženého spisového materiálu odpůrce vyplývá, že zastupitelstvo města v souladu s § 62 odst. 2 písm. b) zákona č 183/2006 Sb., stavebního zákona, dne 22. 8. 2007 usnesením UZM 135-8/07 rozhodlo o pořízení regulačního plánu na území Tiché údolí. V návrhu zadání zastupitelstvo konstatovalo, že na dané území je s účinností od 28. 12. 2006 vyhlášena Nařízením Rady města Roztoky č. 1/2006 stavební uzávěra do doby zpracování regulačního plánu. Území vyhlášené stavební uzávěrou je vymezeno v příloze č. 2 tohoto zadání. Rozsah stavební uzávěry byl vzat jako základ pro vymezení řešeného území Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí. Návrh zadání zastupitelstvo zveřejnilo od 16. 7. 2008 do 18. 8. 2008. V příloze č. 7 návrhu zadání regulačního plánu je zakreslena oblast Maxmiliánky. Dne 22. 9. 2010 pak schválilo zastupitelstvo obce Roztoky na svém zasedání opatření obecné povahy, kterým se vydává Regulační plán Roztoky – Tiché údolí, ve znění UZM 124 až 130-8/2010 a UZM 185-12/2010, s termínem účinnosti 15. 10. 2010 Dne 20. 10. 2010 zaslal právní zástupce navrhovatele odpůrci připomínky k regulačnímu plánu. Obsah připomínek se shodoval s obsahem návrhu na zrušení regulačního plánu. Navrhovatel mimo jiné poukázal na skutečnost, že ke dni vypracování připomínek nebyl regulační plán vyhotoven a vyhlášen, ačkoliv měl nabýt účinnosti dne 15. 10. 2010.

Dne 6. 10. 2010 byl zpracovatel regulačního plánu požádán o zpracování čistopisu regulačního plánu. Dle předávacího protokolu byl čistopis regulačního plánu zpracovatelem odpůrci předán až dne 1. 11. 2010. Na originálu regulačního plánu je uvedeno datum účinnosti dne 15. 10. 2010.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením toho, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Pouze v tomto případě totiž může přistoupit k posouzení důvodnosti podaného návrhu. Těmito podmínkami jsou v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), existence předmětu řízení – opatření obecné povahy, dále aktivní

legitimace navrhovatele a také formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud jde o posouzení, zda navrhovatelem napadený regulační plán je opatřením obecné povahy, je třeba poukázat na ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterého se regulační plán vydává z podnětu nebo na žádost formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Stavební zákon tedy výslovně nestanoví, jakým způsobem se regulační plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje opatření obecné povahy v části šesté.

Podle § 173 odst. 1 správního řádu, opatření 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 obvodů se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

Podle § 172 odst. 1 správního řádu, návrh 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 obvodů 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 obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

Podle § 25 odst. 2 správního řádu, 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.

Podle § 26 odst. 1 správního řádu, každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnosti, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve posouzením, zda toto opatření bylo řádně publikováno.

Navrhovatel v této souvislosti namítal, že došlo k porušení právních předpisů při přijímání regulačního plánu, když zastupitelstvo obce Roztoky zcela v rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu včas neoznámilo předmětné opatření veřejnou vyhláškou na úřední desce. Na začátku listopadu 2010 byl na internetových stránkách obce Roztoky pouze vyvěšen čistopis Regulačního plánu Roztoky – Tiché údolí, avšak neobsahoval žádné údaje o účinnosti, ani podpis starostky, pořizovatele či zhotovitele.

Podle výše citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně oznámeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 ze dne 24. 10. 2007 judikoval, že „ *opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení (§ 173 odst. 1 správního řádu). Pokud však bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem této publikace je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.*“

Ve smyslu výše uvedeného ustanovení správního řádu nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce. Na regulačním plánu je uvedeno datum účinnosti 15. 10. 2010. Pokud by měl napadený regulační plán k tomuto datu nabýt účinnosti, musel by již být ode dne 1. 10. 2010 vyvěšen na úřední desce.

Ze spisového materiálu však tento předpoklad neplyne.

Z dopisu odpůrce ze dne 6. 10. 2010 je patrné, že teprve dne 1. 10. 2010 byl zhotovitel regulačního plánu požádán o zpracování jeho čistopisu. Dle předávacího protokolu byl čistopis regulačního plánu zpracovatelem odpůrci předán až dne 1. 11. 2010, tedy o měsíc později, než měl být regulační plán vyvěšen na úřední desce.

Usnesení zastupitelstva města ze dne 22. 9. 2010 bylo dle navrhovatelem přiložené sjetiny z internetové stránky úřední desky odpůrce vyvěšeno dne 4. 10. 2010 a sňato dne 20. 10. 2010. Z tohoto dokumentu je současně patrné, že v období od 24. 8. 2010 do 18. 10. 2010 nebyl regulační plán na úřední desce odpůrce vyvěšen.

S ohledem na výše zjištěné skutečnosti byl odpůrce zdejším soudem vyzván, aby doložil vyvěšení Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí na úřední desce. K výzvě soudu odpůrce dopisem ze dne 12. 1. 2011, doručeným soudu dne 14. 1. 2011 sdělil, že regulační plán na úřední desce města Roztoky vyvěšen nebyl.

Z popsaných skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy nebyly v daném případě splněny. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený Regulační plán Roztoky - Tiché údolí nemohl dle doložených dokumentů nabýt účinnosti dne 15. 10. 2010, jak je na něm uvedeno, neboť pro nabytí účinnosti k tomuto datu nebyly ve smyslu § 173 odst. 1 správního řádu splněny zákonné podmínky. Protože se tak nestalo

do dne podání návrhu na jeho zrušení, je nucen Nejvyšší správní soud konstatovat, že napadený regulační plán nenabyl účinnosti.

Pouhé zveřejnění čistopisu regulačního plánu na internetových stránkách odpůrce není pro nabytí účinnosti opatření obecné povahy dostačující.

Z výše uvedených skutečností pak vyplývá, že nastala taková procesní situace, kdy v současné době chybí samotný předmět řízení dané věci (nelze rozhodovat o opatření obecné povahy, jež nenabylo účinnosti a do sféry veřejných subjektivních práv svých adresátů tak nebylo schopné zasáhnout). Není tedy splněna jedna ze základních podmínek řízení.

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Neexistence předmětu řízení je svou povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení Regulačního plánu Roztoky - Tiché údolí dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. odmítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Vzhledem k odmítnutí návrhu pro nedostatek podmínek řízení má Nejvyšší správní soud za to, že je na místě postupovat analogicky dle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, a proto rozhodl o vrácení zaplacené částky soudního poplatku. Navrhovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 1 500 Kč.

Podle § 3 odst. 1, věty druhé zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve věcech správního soudnictví rozhoduje ve věcech poplatků za řízení soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci, což je v daném případě Nejvyšší správní soud.

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

V Brně dne 21. ledna 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu