



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové, v právní věci žalobce: **město Pec pod Sněžkou**, se sídlem Pec pod Sněžkou 230, zast. Mgr. Ladislavem Beránkem, advokátem se sídlem Palackého 508, Trutnov, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2015, čj. MMR-44221/2014-81-1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 6. 2015, čj. 30 A 15/2015-65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 6. 2015, čj. 30 A 15/2015-65 **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí označené v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo pro nepřipustnost zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje („krajský úřad“), vydanému v přezkumném řízení dne 27. 10. 2014, čj. 2604/UP/2014/Ji-14, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy čj. 1252/11/Tom – Územní plán Pec pod Sněžkou, vydané zastupitelstvem města Pec pod Sněžkou usnesením pod bodem č. 6 ze dne 13. 12. 2011, s datem nabytí účinnosti dne 31. 12. 2011 (dále jen „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“).

[2] Žalovaný dovodil, že v řízení ve věci vydání opatření obecné povahy, resp. pořizování a vydávání územního plánu, existují pouze dotčené osoby [§ 172 odst. 4, 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“)], nikoli účastníci řízení. Ani následné přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy ve smyslu § 171, § 174 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 95 odst. 4 správního řádu, proto nemá účastníky. V návaznosti na § 9 a § 81 správního řádu nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, podat odvolání.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013 – 35, namítal, že byl účastníkem přezkumného řízení a svědčí mu právo podat proti rozhodnutí krajského úřadu odvolání.

[4] Krajský soud žalobě přisvědčil. Jedná se o otázku, zda obec má právo podat odvolání proti rozhodnutí, kterým krajský úřad v přezkumném řízení zrušil opatření obecné povahy vydané obcí v samostatné působnosti. Opatření obecné povahy vymezené v § 171 správního řádu může být předmětem přezkumného řízení, účastníky takového přezkumného řízení jsou v souladu s § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. Aplikace tohoto ustanovení je v případě přezkumu opatření obecné povahy sporná, neboť se jedná o zvláštní formu správního aktu, jehož vydání nepředchází správní řízení s účastníky vymezenými dle § 27 správního řádu.

[5] Podle krajského soudu je však nutné zohlednit pouze přiměřené použití nezakumného řízení pro opatření obecné povahy. Správní řízení má mít zásadně účastníky řízení, a je-li v přezkumném řízení podle § 98 správního řádu přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti obce, dochází v případě jeho zrušení k zásahu do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 10 Ústavy). Toto ústavně zaručené právo odůvodňuje závěr o pouze přiměřeném použití § 94 a násl. správního řádu a o účastenství obce v přezkumném řízení při přezkumu jí vydaného územního plánu. Na základě těchto důvodů krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný podal kasační stížnost, s výše uvedenými závěry nesouhlasil, upozornil též na rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu ke sporné otázce účastenství obce při přezkumu jí vydaného opatření obecné povahy v přezkumném řízení.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 7 Aos 1/2013-35 a čj. 7 As 15/2014-34, které dle jeho názoru potvrzují správnost napadeného rozhodnutí. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

II. Posouzení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán. Stěžovatel tedy napadá nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] týkající se účastenství obce v přezkumném řízení, jehož předmětem je územní plán této obce.

[9] Touto otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36. V jeho odůvodnění byla nejprve podrobně rozebrána zvláštní povaha opatření obecné povahy, které obecně představuje správní akt smíšené

pokračování

povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Dále se rozšířený senát zabýval tím, v jaké míře se při jeho přezkumu aplikují § 94 a násl. správního řádu, tedy zda lze vůbec hovořit o správním řízení v obecném významu, zda má nějaké účastníky a co je vlastně jeho výsledkem – zda opět opatření obecné povahy, či rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. K této otázce uvedl, že „[n]ení-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna - nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za „rozhodnutí“ a navázání jeho účinků na „právní moc. ... Pojmově proto nemůže mít přezkum územního plánu podobu správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí dle § 67 správního řádu“.

[10] Zvláštní povaha opatření obecné povahy jakožto přezkoumávaného aktu vylučuje, aby se přezkum územního plánu vedl shodným způsobem jako běžné přezkumné řízení. Některá ustanovení druhé části správního řádu včetně § 95 odst. 4 správního řádu na tento postup vůbec aplikovat nelze. Rozšířený senát odkázal na materiální pojetí opatření obecné povahy s tím, že při jeho respektování je nutné na výsledek přezkumu územního plánu pohlížet opět jako na opatření obecné povahy. Krajský úřad jakožto dozorcí orgán nemá oprávnění územní plán měnit, může jej pouze za splnění zákonem stanovených podmínek zrušit.

[11] Zrušením územního plánu dochází k deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci, což znamená podstatný zásah do práv obce a dalších osob. Není však možné dovodit, že by obec v přezkumném řízení byla jediným účastníkem řízení, s právem podat proti výsledku přezkumu odvolání. K možnosti obrany obce a dalších osob v průběhu přezkumného řízení a proti jeho výsledku rozšířený senát uvedl: „Výklad, dle kterého nemá obec žádnou možnost do přezkumu jí vydaného opatření obecné povahy zasahovat, není udržitelný. Ačkoliv obec neměla ani při vydávání a schvalování územního plánu postavení dotčené osoby, musí mít vzhledem k povaze zásahu výkoné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu možnost aktivně do tohoto „řízení“ vstoupit a případně se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Neznamená to však, že má natolik jiné či silnější postavení než např. vlastníci dotčených nemovitostí, a svědčí jí proto zvláštní privilegované postavení. Obci musí být za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu přiznáno postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitku. S ohledem na skutečnost, že územní plán může být zrušen pouze pro rozpor se zákonem, může obec účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné a ke zrušení územního plánu není zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu může také namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která obci jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo veřejnému zájmu.“

[12] Obec má tedy právo uplatnit v přezkumném řízení své námitky. Tomuto právu odpovídají povinnosti dozorcího orgánu, který je za analogického použití § 172 správního řádu povinen oznámit na své úřední desce zahájení přezkumného řízení i návrh výsledného rozhodnutí formou veřejné vyhlášky. Podle rozšířeného senátu „[d]nem zveřejnění návrhu výsledného „rozhodnutí“ je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Podmínkou platného zveřejnění je, aby byl návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávaly připomínky či námitky (srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Dozorcí orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, o námitkách je povinen rozhodnout jednotlivě. Odůvodněné rozhodnutí o námitkách je součástí výsledného aktu (výsledku přezkumu, viz § 172 odst. 5 správního řádu). Výsledné „rozhodnutí o zrušení územního plánu“ oznámí dozorcí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 správního řádu jeho oznámením. Proti tomuto výsledku přezkoumání pak mohou dotčené osoby obdobně jako obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s., pokud splňují

podmínky pro aktivní procesní legitimaci, jak byly vyloženy v judikatuře rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS), a to ve lhůtě počítané od okamžiku jeho oznámení.“

[13] Výše uvedenou argumentaci rozšířeného senátu lze tedy shrnout tak, že správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námítky, případně napadnout postup krajského úřadu v přezkumném řízení návrhem na zrušení jím vydaného opatření dle § 101a s. ř. s.

[14] Kasační námítka stěžovatele, podle které krajský soud nesprávně posoudil právo účasti žalobce v přezkumném řízení opatření obecné povahy, je důvodná. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] V tomto dalším řízení je krajský soud dle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody uvedenými v tomto rozhodnutí. Žalobce podle nich neměl právo podat proti rozhodnutí stěžovatele odvolání, ale v přezkumném řízení měl postavení dotčené osoby s právem podat proti návrhu na zrušení jím vydaného územního plánu námítky. Žalobce je též oprávněn napadnout postup Krajského úřadu Královéhradeckého kraje v přezkumném řízení návrhem na zrušení jeho rozhodnutí dle § 101a s. ř. s.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 14. prosince 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu