



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové ve věci žalobce: **město Pec pod Sněžkou**, se sídlem Pec pod Sněžkou 230, PSČ 542 21, zast. Mgr. Ladislavem Beránkem, advokátem se sídlem AK v Trutnově, Palackého 508, PSČ 541 01, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, Staroměstské náměstí 6, Praha 1, PSČ 110 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. ledna 2015, č.j.: MMR-44221/2014-81-1, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. ledna 2015, č.j.: MMR-44221/2014-81-1, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 12.228,-Kč, k rukám Mgr. Ladislava Beránka, advokáta se sídlem AK v Trutnově, Palackého 508, PSČ 541 01, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutí o zrušení územního plánu

Rozhodnutím ze dne 27. října 2014, č.j.: 2604/UP/2014/Ji-14, zrušil Krajský úřad Královéhradeckého kraje opatření obecné povahy č.j. 1252/11/Tom - Územní plán Pec pod Sněžkou, vydané zastupitelstvem města Pec pod Sněžkou usnesením pod bodem č. 6 ze dne 13. prosince 2011, s datem nabytí účinnosti dne 31. prosince 2011 (dále jen „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“), a to

- I. v textové části v kapitole 200 Urbanistická koncepce [zastavěné a zastavitelné území], v části Architektura a struktura města v následujícím textu: „Vzhledem k významu místa v Krkonošském národním parku a jeho ochranném pásmu je nutné, aby veškeré projektové dokumentace byly zpracovány výhradně autorizovanými architekty.“,
- II. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Zastavěné území a lokality v následujícím textu: „Zařazení lokality do režimu s přísnějšími podmínkami péče o přírodní složky a s přísnějšími požadavky z hlediska přípustné zátěže území (zelené a žluté lokality) vylučuje uplatnění zjednodušeného územního řízení (§ 95 stavebního zákona), jakož i vydání územního souhlasu (§ 96 stavebního zákona). Pro provedení záměrů v územích zelených a žlutých lokalit nelze užít ustanovení § 103 a § 104 až 108 stavebního zákona, a to ani za předpokladu, že takový postup dle podmínek stanovených stavebním zákonem charakter záměru umožňuje.“,
- III. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 2 oranžové lokality (dolní pláň), odst. 1) – 7), a čl. 3 žluté lokality (horní pláň), odst. 1) – 7),
- IV. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 6 Společná ustanovení pro lokality, odst. 1) v následujícím textu: „Umísťování nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání „potenciálu“ uvedeného v celkové tabulce zastavění a využití území jednotlivých lokalit.“ a odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umísťování bytových domů: „Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.“,
- V. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Umísťování staveb v zástavbě jednotlivých odstupňovaných typech lokalit, v následujícím textu: „V oranžových a žlutých lokalitách je stanoven regulační vzorec,, - nové lyžařské propojení Velké Úpy a Pece pod Sněžkou.“,
- VI. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a v následující části Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality – popis režimu na území jejich platnosti,
- VII. v textové části v kapitole 800 Ekonomická infrastruktura v části Vyhodnocování plánu a jeho změny v následujícím textu: „Pravidelné inventarizace, zejména tabulkových částí a databází regulbliny budou prováděny průběžně v návaznosti na vydaná územní rozhodnutí a územní souhlasy a ukončení výstavby a zahájení užívání staveb (kolaudace) a po zápisu hotové stavby do KN. Tím bude zaručeno sledování zbývajících

potenciálu jednotlivých lokalit a bude zaručena platnost softwaru pro editování regubliny.“,

- VIII. v grafické části ve výkresech 900.1 Základní členění území a 900.2 Hlavní výkres vymezení lokalit dolních plánů označených oranžovou barvou a lokalit horních plánů označených žlutou barvou.

II.

Žalované rozhodnutí

Proti výše uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný (Ministerstvo pro místní rozvoj) rozhodl dne 19. ledna 2015 pod č.j.: MMR-44221/2014-81-1, tak, že je podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu, zamítl jako nepřipustné, a to z následujících důvodů.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve uvedl, že ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu nejdříve posuzoval přípustnost odvolání. A hned konstatoval, že žalobce jako neúčastník řádné odvolání nemohl podat, neboť (dále citace z odůvodnění žalovaného rozhodnutí):

„Přezkumné řízení má účastníky pouze v intencích § 95 odst. 4 správního řádu, což znamená, že přezkumné řízení je bez účastníků, pokud předmětem přezkumu je opatření obecné povahy a proces jeho vydání, zde pořízení a vydání územního plánu, který žádné účastníky nemá. V tomto procesu existují pouze dotčené osoby (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu), které mají specifická práva. Pokud by bylo Městu Pec pod Sněžkou přiznáno postavení účastníka v přezkumném řízení, vznikla by nerovnost postavení mezi ním a dotčenými osobami. Podle názoru Ministerstva nelze přiznat více práv v přezkumném řízení, než v řízení, které mu předcházelo, tedy v řízení o vydání územního plánu. Tato práva jsou specifikována ve stavebním zákoně (např. v § 44, § 52, § 54 stavebního zákona). Obce a města jako veřejnoprávní korporace, které územní plán na základě usnesení městského (obecního) zastupitelstva vydají, nejsou v případě nesouhlasu s rozhodnutím v přezkumném řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části, které vydá nadřízený správní orgán, kráceny ve svém právu bránit se vůči takovému správnímu rozhodnutí zákonnými prostředky. Podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), lze podat proti takovému rozhodnutí nadřízeného správního orgánu žalobu. Podle čl. 87 odst. 1 písm. c) zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, lze podat ústavní stížnost.

Ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu pro řízení podle části šesté správního řádu (opatření obecné povahy). Územní plán je jako opatření obecné povahy vymezováno jako správní akt, který není právním předpisem, ani rozhodnutím. Je správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy netýká se individuálně určených osob. Návrh a následné řízení o návrhu opatření obecné povahy nemá žádné účastníky ve smyslu § 27 správního řádu. Z toho je

nutné dovodit, že ani následné přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, ve smyslu § 171 a § 174 odst. 2 správního řádu, ve spojení s § 95 odst. 4 správního řádu, nemá žádné účastníky, a tudíž zároveň ve spojení s ustanovením § 9 a § 81 odst. 1 správního řádu, nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, podat odvolání. Skutečnost, že takové rozhodnutí, jako výsledek přezkumného řízení, musí splňovat přiměřeně náležitosti podle § 67 správního řádu, na výše uvedeném již nic nemění. Tento právní názor je zastáván např. JUDr. Josefem Vedralem, který má opatření obecné povahy za správní akt smíšené povahy, který není rozhodnutím, neboť nesměřuje vůči jmenovitě určeným osobám, které by mohly být účastníky správního řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Této smíšené povaze opatření obecné povahy odpovídá i specifický způsob přezkumu jednak podle § 174 odst. 2 správního řádu a jednak podle soudního řádu správního, viz *Vedral, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaných na základě stavebního zákona)*: ASPI 2009,LIT33688CZ.

Ministerstvo při formulování názoru, zda přezkumné řízení o opatření obecné povahy je řízením bez účastníků, vycházelo též z § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „*Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, správního trestání a spisové služby.*“ V rámci sjednocování výkladu právních předpisů v činnosti orgánů státní správy zastává Ministerstvo názor uvedený v dokumentu „*Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009.*“

Z uvedených dokumentů vyplývá, že charakter opatření obecné povahy jako aktu s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů, jak jen charakterizoval Ústavní soud, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 z 19. 11. 2008, tedy aktu s chybějícím jedním ze základních znaků rozhodnutí, tj. jmenovitě určených osob (účastníků řízení), neumožňuje vést přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného správního rozhodnutí.

Možnost podle § 92 odst. 1 správního řádu, kdy by Ministerstvo posoudilo jinak nepřipustné odvolání obce případně jako podnět k přezkumu předmětného rozhodnutí, vylučuje ustanovení § 94 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že nelze v přezkumném řízení přezkoumávat rozhodnutí vydaná podle § 97 správního řádu. Vzhledem k zamítnutí odvolání pro nepřipustnost, na základě shora uvedených důvodů, se Ministerstvo již nezabývalo posouzením jednotlivých důvodů odvolání.“

III. Obsah žaloby

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu. Namítal v ní, že právní názor zastáváný žalovaným k otázce účastenství žalobce v dané věci je překonaný, a to s odkazem na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně jeho rozhodnutí ze dne 7. 3. 2014, č. j.: 7 AOs 1/2013-35, a ze dne 5. 6. 2014, č. j.: 7 As 15/2014-34. Konstatoval, že na přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy je možno použít ust. § 94 a násl. správního řádu přiměřeně, což

znamená, že ne v plném rozsahu nebo že se mají řídit jen některými částmi odkazované právní úpravy. A žalobce pokračoval, že: „*Je třeba současně vycházet z premisy, že správní řízení má mít zásadně účastníky řízení. Ust. § 95 odst. 4 správního řádu tak není aplikovatelné pro určení, kdo je účastníkem přezkumného řízení, je-li jeho předmětem opatření obecné povahy. Je-li v přezkumném řízení ... přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti (§ 6 odst. 5 a § 43 odst. 4 poslední věta zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu /stavební zákon/, ve znění pozdějších předpisů), jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Stát může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Územní samospráva je ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně mohou orgány územní samosprávy využít ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy]. Ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití ust. § 94 a násl. správního řádu tak odůvodňuje závěr, že obec je v daném případě účastníkem přezkumného řízení, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu.*

Je nepochybné, že rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, vydané v přezkumném řízení, zasahuje přímo do ústavně zaručených práv žalobce na vlastní samosprávu, neboť částečně je jím rušeno konkrétní opatření obecné povahy č.j. 1252/11/Tom, jímž byl, po předchozím schválení zastupitelstvem města Pec pod Sněžkou, v samostatné působnosti vydán územní plán města Pec pod Sněžkou, tedy opatření bezprostředně zasahující a dotýkající se území města. Město Pec pod Sněžkou tedy nutně musí mít práva účastníka přezkumného řízení a bylo tudíž oprávněno podat proti rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení řádný opravný prostředek. Toto odvolání měl žalovaný projednat a v rozhodnutí se věcně vypořádat s odvolacími námitkami žalobce. Jeho rozhodnutí o odmítnutí odvolání jakožto nepřípustného je rozhodnutím, kterým žalovaný porušil zákon a žalobce jako účastníka přezkumného řízení nezákonně zkrátil na jeho právech.

Rozhodnutí žalovaného jako odvolacího správního orgánu o nepřípustnosti odvolání ostatně nemůže obstát ani s ohledem na vlastní přezkumné řízení, které odvolacímu řízení předcházelo, neboť v něm správní orgán se žalobcem jako (jediným) účastníkem řízení evidentně jednal, když mj. též odkazuje ve svém rozhodnutí na cit. judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí žalovaného jako odvolacího správního orgánu, který odvolání z procesních důvodů jako nepřípustné zamítl, aniž přezkoumával jednotlivé věcné důvody odvolání, je nezákonné a podle žalobce je na místě toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému jako odvolacímu správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Žalobce je primárně přesvědčen o nesprávnosti takového právního názoru žalovaného jako odvolacího správního orgánu, podle něhož žalobce není nadán právy účastníka přezkumného řízení a nepřísluší mu tudíž právo podat odvolání. Nicméně i pro případ, že by krajský soud shledal postup odvolacího správního orgánu přeci jen správným a po právu, je v takovém případě zřejmé, že žalobce byl

potom nutně zkrácen na svých právech v přezkumném řízení postupem správního orgánu prvního stupně, tedy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování. Tento správní orgán, který vedl přezkumné řízení, totiž jednal se žalobcem jako účastníkem tohoto řízení, v souladu s poučením účastníka řízení, výslovně obsaženém v rozhodnutí o přezkumu ze dne 27. 10. 2014, č. j.: 2604/UP/2014/Ji-14, žalobce podával odvolání proti rozhodnutí a nápravy, podle svého mínění vadného, rozhodnutí se tedy domáhal cestou řádného opravného prostředku v rámci odvolacího správního (přezkumného) řízení. Běh lhůty pro podání správní žaloby dle ust. § 72 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, by potom za těchto okolností měl být rovněž odvozován až od okamžiku oznámení doručením písemného vyhotovení rozhodnutí o odvolání.

V takovém případě je touto žalobou fakticky věcně napadáno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování ze dne 27. 10. 2014, č. j.: 2604/UP/2014/Ji-14. Důvody, v nichž žalobce spatřuje nezákonnost tohoto rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, již podrobně vymezil ve svém podání ze dne 11. 11. 2014, ozn. jako „*Odvolání účastníka řízení do rozhodnutí o zrušení některých ustanovení opatření obecné povahy, kterým se vydává Územní plán města Pec pod Sněžkou, v přezkumném řízení vedeném pod č.j. 2604/UP/2014/Ji-14, vydaném OÚPSŘ KÚ Královéhradeckého kraje dne 27. 10. 2014*“. Na obsah tohoto podání, vč. jeho příloh, žalobce odkazuje.“

Poté se žalobce na dalších osmi stránkách velmi podrobným způsobem zabývá údajnými pochybeními Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, v jeho rozhodnutí ze dne 31. 7. 2014, č. j.: 2604/UP/2014/Ji-4. Vzhledem k uvedenému navrhoval, aby Krajský soud v Hradci Králové přiznal žalobě odkladný účinek a aby z důvodů v žalobě uvedených rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2015, č.j.: MMR-44221/2014-81-1, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 2. 4. 2015. Konstatoval v něm, že se nezabýval věcnými námitkami žaloby, když shledal odvolání žalobce nepřipustným (viz § 92 odst. 1 správního řádu). K této otázce poté uvedl toto:

“Ust. § 81 odst. 1 správního řádu uvádí pojem „účastník“. V procesu pořizování územního plánu však osoby označené zákonem jako „účastníci“ nejsou. V tomto procesu podle § 172 odst. 4 správního řádu zákon uvádí „pouze“ dotčené osoby. Souvisí to i se skutečností, že opatření obecné povahy, zde územní plán, není rozhodnutím, ale je aktem smíšené povahy, čemuž odpovídá i koncepce přezkumného řízení o opatření obecné povahy.

Přezkumné řízení o opatření obecné povahy je řízením ex offo, které se zabývá souladem s právními předpisy (§ 94 odst. 1 správního řádu) nikoli věcnou stránkou, tedy správností daného aktu (též k argumentu žalobce na str. 12, 2. odstavec – „*právo na věcný přezkum*“). Bylo by proto nesystematické, kdyby se ústřední správní úřad měl zabývat věcnou stránkou rozhodnutí krajského úřadu vydaného v přezkumném řízení o opatření obecné povahy, potažmo tedy územním plánem obce, který je jako předmět přezkumného řízení posuzován krajským úřadem „pouze“ z hlediska zákonnosti nikoli věcné správnosti.

Žalobce zcela pominul skutečnost, že není „účastníkem“ v procesu pořizování územního plánu, ale naopak orgán žalobce – Městský úřad Pec pod Sněžkou - je pořizovatelem, který má plnou odpovědnost podle § 53 odst. 4 stavebního zákona za soulad územního plánu zejména s právními předpisy, včetně prováděcích, nadřazenou územně plánovací dokumentací, stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů. Dokonce podle § 53 odst. 6 stavebního zákona je pořizovatel povinen, dojde-li v průběhu řízení k závěru, že je návrh územního plánu v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v § 53 odst. 4 stavebního zákona, předložit návrh na jeho zamítnutí. Ani po té však zastupitelstvo obce nesmí rozhodovat ad libitum a vydává územní plán jednak, je-li výsledek přezkoumání územního plánu v procesu pořizování v souladu s § 53 odst. 4 a podle § 54 odst. 2 a jednak teprve po ověření, že územní plán není v rozporu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

Žalovaná při formulování názoru, zda přezkumné řízení o opatření obecné povahy je řízením bez účastníků, vycházela též z metodického doporučení publikovaného na stránkách Ministerstvem vnitra v části „*Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu*“, které je označeno jako „85/2009 - *Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu*“, z něhož žalovaná uvádí následující.

„...především samotný charakter opatření obecné povahy (zvláštní procesní postavení dotčených osob a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení, odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se podle § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.“

„Při zkoumání otázky účastenství v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu lze vycházet z toho, že § 174 odst. 2 správního řádu tuto otázku neupravuje. Podle § 95 odst. 4 správního řádu „Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Toto ustanovení lze aplikovat pouze přiměřeně. Aplikace tohoto ustanovení se jeví jako obtížná vzhledem ke skutečnosti, že řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy, žádné účastníky ve smyslu § 27 správního řádu nemá. Dále lze vycházet z toho, že v § 95 odst. 4 správního řádu se hovoří pouze o řízení ve smyslu § 9 a o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, nikoliv o postupu podle části šesté správního řádu a o opatření obecné povahy. To svědčí ve prospěch výkladu, že přezkumné

řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu není shodné s přezkumným řízením podle § 94 až 99 správního řádu o pravomocném správním rozhodnutí, ale že se jedná o specifický postup podle části šesté správního řádu. Za této situace lze zaujmout stanovisko, že i přezkumné řízení o opatření obecné povahy bude vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu.“

Lze tedy shrnout, že žalovaná trvá na svém názoru, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy účastníky nemá, neboť je nemá ani předchozí „řízení“ – pořizování opatření obecné povahy, zde územního plánu. Opačný názor, že obce jsou účastníky přezkumného řízení o jím vydaném územním plánu z titulu samostatné působnosti (Ústavou zaručeného práva na samosprávu), by vedl k právní nejistotě. Obec není jediným subjektem nadaným ústavními právy. Jakýkoli subjekt chráněný ústavou by se mohl, zejm. co se týká vlastnického práva, domáhat práva podat odvolání. Vytvářela by se tak nerovnost v právech, a to bez odpovídající zákonné úpravy, která by měla být diskutována odbornou veřejností. Z ústavně zaručeného práva na samosprávu navíc není možné dovozovat, že obce nejsou povinny ve své územně plánovací činnosti respektovat právní předpisy natož rozhodovací a kontrolní činnost či metodiku krajských úřadů, ani ústředních správních úřadů.

Nelze souhlasit s žalobcem, že právní názor uvedený v rozhodnutí č.j. MMR-44221/2014-81 „se jeví jako překonaný“ s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 7 Aos 1/2013. K tomuto rozsudku uváděnému žalobcem, žalovaná odkazuje na rozsudky 4 Aos 3/2013, 4 Aos 4/2013, a 5 As 101/2013.

V rozsudku 4 Aos 4/2013 se uvádí v čl. 21, cit: „Vzhledem k tomu, že řízení k přijetí opatření obecné povahy se vyznačuje absencí konkrétně určených účastníků, proti rozhodnutí o jeho zrušení v přezkumném řízení se rovněž nelze odvolat (srov. § 95 odst. 4 správního řádu, závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232, publikováno pod č. 2364/2011 Sb. NSS, a dále VEDRAL, J. Správní řád: Komentář 2. vyd. Praha, Bova Polygon, 2012, s. 1387, třetí odstavec shora, s. 1391, druhý odstavec shora).“

V rozsudku 5 As 4/2013 se uvádí, cit: „Přezkumné řízení je upraveno v hlavě IX (§§ 94 až 99) zařazené do části druhé správního řádu upravující obecná ustanovení o správním řízení. Těchto ustanovení však lze pro přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně, neboť již samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení (odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.“ A dále: „Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu pro přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, nelze použít.“

Podle žalované se jeví naopak možným posoudit rozsudek sp.zn. 7 Aos 1/2013 uváděný žalobcem jako odlišný od rozsudků prejudiciálních.

S ohledem na rozsudek sp.zn. 7 Aos 1/2013 žalovaná svým přípisem ze dne 6.5.2014, č.j. 17454/2014-81, požádala Ministerstvo vnitra o informaci, zda bude v souvislosti s tímto rozsudkem pozměněno stanovisko Ministerstva vnitra uváděné v dokumentu „85/2009 - *Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu*“, týkající se otázky existence účastníků v přezkumném řízení a možnosti takových účastníků podat procesně relevantní odvolání.

Ministerstvo vnitra svým přípisem ze dne 10.2.2015, č.j. MV-63447-2/LG-2014 konstatovalo, že Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu dospěl k závěru, že není důvod měnit publikovaný „85/2009 - *Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu*“.

Na základě shora uvedeného je žalovaná toho názoru, že právní úprava i judikatura možnost podat proti rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření obecné povahy odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu vylučují. K tomu žalovaná doplňuje, že stavební zákon vylučuje, aby v přezkumném řízení opatření obecné povahy orgán stanovený v § 192 odst. 2 stavebního zákona přezkoumával věcné řešení územního plánu, které není v rozporu s právními předpisy.

Žalobce namítá, že správní orgán, Krajský úřad Královéhradeckého kraje, jednal s žalobcem jako účastníkem řízení i tím, že odkázal na judikaturu. Případné projednávání věci a obstarávání důkazů, natož pak odkaz na judikaturu nečiní ze žalobce účastníka řízení. Nadřízený správní orgán, takto žalovaná, není takovým postupem vázán, neboť podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu pouze nadřízený orgán posuzuje nepřípustnost odvolání.”

Další část vyjádření žalovaného k žalobě již byla pro posouzení věci v této chvíli bezpředmětná (týká se lhůt v přezkumném řízení, obsahuje úvahy o ochraně proti opatření obecné povahy – územnímu plánu atd.). Žalovaný souhlasil s projednáním žaloby bez nařízení jednání a navrhoval, aby byla žaloba v plném rozsahu **zamítnuta**.

V.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

V přezkoumávané věci jde o posouzení právní otázky, zda má obec právo podat odvolání proti rozhodnutí, kterým krajský úřad v přezkumném řízení zrušil opatření obecné povahy, ať již celé nebo v části, tak jako v přezkoumávané věci, vydané obcí v samostatné působnosti. Z výše uvedeného je přitom zřejmé, že jak žalobce, tak žalovaný, se dovolávají na podporu svých tvrzení judikatury Nejvyššího správního soudu. Žalobce rozsudků ze dne 7. 3. 2014, č.j.: 7 Aos 1/2013-35, a ze dne 5. 6. 2014, č.j.: 7 As 15/2014-34, žalovaný rozsudku ze dne 12. 6. 2014, č.j.: 4 Aos 4/2013 (z něhož ovšem uvedený soud vygeneroval právní větu, že: *“Rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy, návrh na jeho zrušení je třeba projednat v intencích § 101a a násl. s. ř. s. Rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 ve spojení s § 98 a § 174 odst. 2 správního řádu zrušeno opatření obecné povahy – změna územního plánu obce, nelze přirovnávat ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu; nelze je pojímat*

jako rozhodnutí, na jehož základě by byla obec povinna znovu vydat (totožnou) změnu územního plánu, a které proto nepodléhá soudnímu přezkumu“ – Nejvyšší správní soud se krom toho zmínil o účastenství v přezkumném řízení, jde-li o přezkum opatření obecné povahy, z obecného pohledu, nikoliv s ohledem na zvláštní postavení obce v procesu pořízení územního plánu), rozsudku sp. zn. As 4/2013 (který se ovšem týká přestupkové věci v souvislosti s dopravní nehodou) a sp. zn. 4 AOs 3/2013 (z něhož Nejvyšší správní soud vyvodil právní věty, že: *“Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak*“ a dále že: *„Pokud na základě opatření obecné povahy, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým byla navrhovateli uložena povinnost, respektive pokuta, a navrhovatel toto rozhodnutí správního orgánu napadl žalobou společně s podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., pak zpravidla není možné navrhovateli v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy upřít aktivní legitimaci procesní ani věcnou*“ – tedy ani v tomto rozhodnutí neřešil daný případ).

Po seznámení se s nimi dospěl krajský soud k závěru, že pro posouzení daného případu je přílehlavá ta judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazoval žalobce. Nejvyšší správní soud posoudil v rozsudku ze dne 5. června 2014, č.j.: 7 As 15/2014-34, otázku, zda má obec právo podat odvolání proti rozhodnutí, kterým krajský úřad v přezkumném řízení zrušil opatření obecné povahy, vydané obcí v samostatné působnosti, takto:

„Podle obsahu správního spisu schválilo zastupitelstvo obce Zdíkov dne 30. 3. 2011 opatření obecné povahy – územní plán obce, které nabylo účinnosti dne 24. 4. 2011. Následně dne 20. 6. 2012 vydal krajský úřad ve zkráceném přezkumném řízení napadené rozhodnutí, kterým podle ust. § 97 odst. 3 ve vazbě na § 98 a § 174 odst. 2 správního řádu zrušil územní plán obce Zdíkov, o jehož vydání rozhodlo zastupitelstvo obce Zdíkov dne 30. 3. 2011, dále ve vazbě na ust. § 99 správního řádu stanovil, „že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne nabytí účinnosti tohoto rozhodnutí“ a že „V přezkumném řízení o opatření obecné povahy nelze stanovit okruh účastníků řízení ve smyslu části druhé správního řádu, tzn., že přezkumné řízení územního plánu je vedeno bez účastníků řízení.“ V poučení krajský úřad uvedl, že „Proti rozhodnutí v přezkumném řízení může podle § 81 správního řádu podat odvolání pouze účastník řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že přezkumné řízení ve věci opatření obecné povahy je vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu, nabývá toto rozhodnutí právní moci dnem svého oznámení (tj. 15 dne ode dne jeho vyvěšení na úřední desce).“

Vzhledem k tomu, že krajský soud věcně přezkoumal napadené správní rozhodnutí, je obsahem stížních námitek nesouhlas s právním posouzením merita věci. Protože se však jedná o rozhodnutí, které bylo vydáno v I. stupni, Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností žaloby, protože podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon.

V ust. § 171 správního řádu je opatření obecné povahy vymezeno negativně jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. K povaze opatření obecné povahy se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, publikovaný pod č. 198/2008 Sb. ÚS tak, že *„Institut opatření obecné povahy, který do českého právního řádu vnesl s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád, představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.*

S ohledem na uvedený charakter opatření obecné povahy a proces jeho přijímání se Nejvyšší správní soud dále zabýval tím, zda mohlo být opatření obecné povahy předmětem přezkumu ve zkráceném přezkumném řízení. V této souvislosti lze odkázat na ust. § 174 odst. 2 věta první správního řádu, podle které lze posoudit soulad opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Odborná literatura (viz citovaný komentář ke správnímu řádu) i judikatura Nejvyššího správního soudu, např. usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129, nebo rozsudek ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013 - 40, nevylučují přezkum opatření obecné povahy ve zkráceném přezkumném řízení podle ust. § 98 správního řádu.

Kdo jsou účastníci přezkumného řízení je taxativně vymezeno v ust. § 95 odst. 4 správního řádu tak, že jimi jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jehož se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.

Aplikace citovaného ustanovení nečiní žádné problémy v případě, je-li předmětem přezkumného řízení rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 správního řádu, jehož vydání předcházelo správní řízení s účastníky vymezenými v ust. § 27 správního řádu. Sporná je však jeho aplikace v případech, kdy předmětem přezkumu jsou jiné úkony správního orgánu upravené ve správním řádu (vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu podle § 156 odst. 2 správního řádu, veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu nebo opatření obecné povahy podle § 174 odst. 2 správního řádu), jejichž vydání nebo provedení nepředcházelo žádné správní řízení, které by mělo účastníky řízení ve smyslu ust. § 27 správního řádu. Vymezení okruhu účastníků řízení ve smyslu ust. § 95 odst. 4 správního řádu je pak v těchto případech velmi problematické. Účastník řízení je ale imanentní součástí správního řízení, protože právě on toto řízení individualizuje. Je také určujícím elementem ve vztahu k právní moci a vykonatelnosti správního rozhodnutí. V této souvislosti lze citovat Jiřího Hoetzla, podle něhož *„Pod správním řízením rozumí se obvykle řízení, jehož účelem je tvoření konkrétních rozhodnutí a opatření, ale pod správní řízení možno subsumovat i tvoření aktů osvědčovacích (...), resp. aktů jejichž právní povaha je hybridní. (...) Řízení správní v pravém slova smyslu se neobejde bez stran. Toto řízení jest součinnost správních úřadů a stran k vytvoření správního aktu pro strany závazného, resp. k jeho exekučnímu provedení.“* (viz Československé správní právo,

část všeobecná, Praha 1937, str. 318). Zákonodárce si toho byl nepochybně vědom, když okruh účastníků přezkumného řízení v případě veřejnoprávních smluv výslovně upravil v ust. § 165 odst. 6 (odlišně od ust. § 95 odst. 4 správního řádu), v případě jiných úkonů správních orgánů stanovil přiměřené použití hlavy IX části druhé správního řádu a v případě opatření obecné povahy stanovil přiměřené použití části druhé správního řádu.

Lze-li na přezkumné týkající se opatření obecné povahy použít ust. § 94 a násl. správního řádu) přiměřeně, znamená to, že určité vztahy se nemají řídit odkazovanými ustanoveními v plném rozsahu nebo se mají řídit jen některými částmi odkazované právní úpravy. Je tedy na interpretovi právní normy, aby na základě logické úvahy zhodnotil, kdy, resp. které, předpokládané následky se mohou na daný případ vztahovat, a kdy, resp. které, nikoliv. Přiměřená aplikace jiných ustanovení však neznamena interpretací libovůli správního orgánu. Je proto třeba posoudit, vzhledem k povaze a účinkům obou institutů, která z ustanovení o přezkumném řízení, vzhledem k povaze a předmětu tohoto řízení, přicházejí v úvahu. Některá ustanovení o přezkumném řízení totiž nejsou na opatření obecné povahy použitelná vůbec (§ 94 odst. 3, § 95 odst. 3 a 4), jiná jsou vyloučena, resp. modifikovaná, podle ust. § 174 odst. 2 správního řádu (§ 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 99).

Z výše uvedených důvodů není ust. § 95 odst. 4 správního řádu aplikovatelné pro určení, kdo je účastníkem přezkumného řízení, je-li jeho předmětem opatření obecné povahy. Vyjdeme-li z premisy, že správní řízení má mít zásadně účastníky řízení, je třeba posoudit, zda účastníkem přezkumného řízení může být obec jako dotčená osoba, tzn., zda může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech.

Je-li v přezkumném řízení podle ust. § 98 správního řádu přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti (§ 6 odst. 5 a § 43 odst. 4 poslední věta zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Do činnosti územních samosprávných celků může stát podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Územní samospráva je ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně mohou orgány územní samosprávy využít ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy].

Ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití ust. § 94 a násl. správního řádu tak odůvodňuje závěr, že stěžovatelka je v daném případě účastníkem zkráceného přezkumného řízení, a proto mohla podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu, kterým byl zrušen jí vydaný územní plán.“

Z uvedeného jednoznačně plyne, že rovněž v dané věci příslušelo městu Pec pod Sněžkou v přezkumném řízení, v němž byly rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. října 2014, č.j.: 2604/UP/2014/Ji-14, zrušeny vpředu uvedené části územního plánu Pec pod Sněžkou, postavení účastníka řízení,

a to s právem podat proti němu řádné odvolání. Právě proto žalovaný pochybil, když odvolání žalobce – města Pec pod Sněžkou ze dne 11. 11. 2014, posoudil jako nepřípustné a vzhledem k tomu, aniž by se zabýval věcnou stránkou věci, je jako takové zamítl. Žalovaný tak odvolání žalobce vůbec nezkoumal a nemůže tak činit v tuto chvíli ani krajský soud, neboť správní soudnictví není institucí, která by měla výkon veřejné správy nahrazovat. Jeho funkce je čistě přezkumná, a proto krajskému soudu nezbylo, než žalované rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení (viz I. výrok tohoto rozsudku). V něm žalovaný odstraní vytýkané nedostatky a ve věci znovu rozhodne. Bude přitom vázán právním názorem krajského soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 4 a 5 s.ř.s.).

Závěrem krajský soud poznamenává, že vzhledem k tomu, že rozhodl přímo ve věci, stalo se již bezpředmětným zároveň rozhodovat i o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Krajský soud zvolil tento postup s ohledem na stejnou časovou náročnost vyřízení jak uvedeného návrhu, tak žaloby.

VI. Náklady řízení

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudních poplatků v celkové výši 4.000,--Kč (soudní poplatek ze žaloby 3.000,--Kč a z návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě 1.000,--Kč), odměně advokáta při zastupování za celkem dva úkony právní služby po 3.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ a § 9 odst. 3 písm. f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., v platném znění) a v náhradě hotových výdajů 600,--Kč za celkem dva úkony. Náklady řízení by tak činily částku 10.800,--Kč. Protože je ale zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla k uvedené částce připočtena podle § 57 odst. 2 s.ř.s. ještě výše této daně (21%) z odměny za zastupování a náhrad ve výši 1.428,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 12.228,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku II. tohoto rozsudku zástupci žalobce, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem

lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 25. 6. 2015

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Iveta Škopová