



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatelky: **SYNERGION Jívová s.r.o.**, se sídlem Králodvorská 1081/16, Praha 1, zast. JUDr. Janem Nekolou, advokátem, se sídlem Trojanova 2022/12, Praha 2, proti odpůrci: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2013, č. j. 22 A 99/2013 – 66,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2013, č. j. 22 A 99/2013 – 66, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2013, č. j. KUOK 41675/2013, sp. zn. KÚOK/21252/2013/OSR/7436, ve znění opravného rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2013, č. j. KUOK 56316/2013, sp. zn. KÚOK/21252/2013/OSR/7436, bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 ve spojení s § 98 a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v tehdy účinném znění (dále jen „správní řád“), zrušeno opatření obecné povahy – změna č. 3 územního plánu obce Jívová, vydané zastupitelstvem obce Jívová dne 26. 11. 2012 (dále jen „změna územního plánu“). Změnou územního plánu byly vymezeny zastavitelné plochy pro výrobu elektrické energie ve větrných elektrárnách, její zázemí a související dopravní a technickou infrastrukturu

v severní části obce, mimo zastavěné území – tzv. Větrný park Jívová, sestávající z pěti stožárových větrných elektráren.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že při přijímání změny územního plánu nebyl v rozporu se zákonem obeslán Odbor dopravy a silničního hospodářství žalovaného a dále byl nesprávně obeslán Olomoucký kraj namísto žalovaného jako jeho krajského úřadu. Pořizovatel nevyhodnotil nesouhlasné stanovisko Odboru životního prostředí Městského úřadu Šternberk, který upozorňoval na dopad záměru na panorama Nízkého Jeseníku, a neodpověděl ani na otázku, proč byla námitka uplatněná panem J. B., bytem H. P. 12, vypořádána (toliko) jako připomínka. Veřejná vyhláška – oznámení o zahájení projednávání návrhu zadání změny územního plánu – byla vyvěšena toliko na úředních deskách Obecního úřadu Jívová a Městského úřadu Šternberk, nebyla však současně zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Žalovaný mimoto shledal další drobné nedostatky, spočívající v absenci podpisů zapisovatele a ověřovatelů na usnesení zastupitelstva o pořízení změny územního plánu, jakož i absenci záznamu o účinnosti na textové a grafické části odůvodnění i na vlastní změně územního plánu; změna byla navíc i ve finálním znění označena jako návrh.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ze dne 12. 8. 2013, ve které navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Uvedla, že měla záměr výstavby větrných elektráren realizovat a současně je vlastníkem pozemku v dotčeném území. Namítala, že pořizovatel měl obeslat toliko žalovaného jako takového – což učinil, nikoli jeho jednotlivé odbory; odbor dopravy se mimoto ke změně územního plánu výslovně vyjádřil. Olomoucký kraj byl v písemnostech označen toliko (formálním) omylem, přičemž fakticky byly obesílány jednotlivé odbory žalovaného, které ke změně rovněž vydaly svá stanoviska. Vyjádřila přesvědčení, že nesouhlasné stanovisko Městského úřadu Šternberk bylo překonáno následným souhlasným stanoviskem žalovaného jako nadřízeného orgánu, přičemž stanovisko městského úřadu bylo navíc obsahově vypořádáno; z okolností věci je zřejmé, že podání pana B. muselo být vypořádáno jako připomínka, neboť tato osoba není vlastníkem žádných nemovitostí v dotčeném území. Žalobkyně vytýkala žalovanému, že ohledně okolnosti, zda byla předmětná vyhláška zveřejněna rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup, neprovedl dokazování; mimoto neodůvodnil, proč přistoupil toliko k přezkumnému řízení zkrácenému a ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu nevyhodnotil možné újmy na zájmech, způsobené zrušením změny územního plánu. Ohledně žalovaným uvedených drobných nedostatků vyjádřila názor, že žádný z nich nemohl mít vliv na zákonnost.

[4] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 24. 10. 2013, č. j. 22 A 99/2013 – 66, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení; současně rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobkyni. V odůvodnění poukázal na § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a dospěl k závěru, že zrušení opatření obecné povahy ve zkráceném přezkumném řízení lze co do důsledků přirovnat ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu. Napadené rozhodnutí definitivním způsobem neupravuje veřejná subjektivní práva účastníků řízení, a nepodléhá proto soudnímu

přezkumu; žaloba proti němu je nepřipustná podle § 70 písm. a) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

[5] Proti usnesení Krajského soudu v Ostravě se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 26. 11. 2013, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a současně vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného, popř. aby zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítala, že změnou územního plánu byla dotčena na svých veřejných subjektivních právech, neboť tato změna jí umožňovala (za splnění dalších zákonných požadavků) realizovat podnikatelský záměr výstavby větrných elektráren. Vyjádřila přesvědčení, že účinky napadeného rozhodnutí žalovaného nejsou dočasné; opakované vydání změny územního plánu není nárokové, nýbrž je projevem samosprávné autonomie obce, která není povinna ji vydat znovu poté, co byla původní změna zrušena napadeným rozhodnutím žalovaného; toto rozhodnutí je podle stěžovatelky navíc nicotné, neboť zrušilo změnu územního plánu ze dne 26. 11. 2013, přičemž však tato byla ve skutečnosti vydána dne 26. 11. 2012.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 17. 12. 2013 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Upozornil, že ve vlastnictví stěžovatelky je toliko část účelové komunikace, která vůbec nemá být využívána pro budoucí větrný park; v souvislosti s výstavbou větrného parku stěžovatelce jako jeho developerovi dosud žádná práva nevznikla. Vyjádřil přesvědčení, že v projednávané věci se nejedná o konečné rozhodnutí, neboť po doplnění chybějícího stanoviska Odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, resp. vypořádání (nesouhlasného) stanoviska Odboru životního prostředí Městského úřadu Šternberk může být změna územního plánu obcí vydána znovu. Dodal, že nesprávné datum vydání změny ve výroku napadeného rozhodnutí bylo opraveno rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 6. 2013; pro tuto chybu v psaní nelze rozhodnutí považovat za nicotné.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatelka namítala, že účinky napadeného rozhodnutí žalovaného nejsou dočasné; (opakovaně) vydání změny územního plánu není nárokové, nýbrž je projevem samosprávné autonomie obce, která není povinna ji vydat znovu poté, co byla původní změna zrušena napadeným rozhodnutím žalovaného.

[11] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[12] Podle § 97 odst. 3 správního řádu „rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.“

[13] Podle § 174 odst. 1 správního řádu „pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu“ (do části druhé patří rovněž ustanovení § 94 až § 99, obsahující úpravu přezkumného řízení). Podle § 174 odst. 2 správního řádu „soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 – 33, publikován pod č. 3005/2014 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), judikoval, 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, nevyplyvá-li ze zákona výslovně jinak.“

[15] Totožně se k otázce právní povahy rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud postavil v rozsudku ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013 – 40, v němž vyložil: „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. Výsledkem „přezkumného řízení“ vedeného podle § 174 správního řádu proto není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy“ (viz Správní řád Komentář, II. vydání, autor JUDr. Josef Vedral, Ph.D., vydavatel BOVA POLYGON, Praha, leden 2012). K takovému závěru dospěla i judikatura soudů, např. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 – 33. I když to zákon nestanoví, zvláštní povaha opatření obecné povahy, které je předmětem přezkumného řízení, nedovoluje rozhodnout jinak v přezkumném řízení, než opět vydáním opatření obecné povahy. Ačkoliv tak formálně správní akt vydaný odpůrcem zrušující nařízení obce Chrástany o stavební uzávěře označen není, z materiálního hlediska je opatřením obecné povahy.“

[16] Náležitostmi řízení o (opakovaném) přijetí opatření obecné povahy poté, co bylo původní opatření obecné povahy zrušeno v rámci přezkumného řízení, se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011 – 210, v němž upozornil na to, že „po zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení začal proces tvorby územního plánu znovu od samého počátku, což znamená i to, že řešení území mohlo být zpracováno zcela jinak než v prvním případě (byť v daném případě došlo jen k menší změně – ve druhém případě tedy územní plán nebyl identický jako v prvním případě). Šlo tak o zcela nový proces.“ (...) „Proces tvorby územního plánu po přezkumném řízení, v němž byla jeho předchozí změna zrušena, je proto odlišný od situace, kdy se ruší správní rozhodnutí. V takovém případě se věc vrací do stadia již zahájeného řízení. V nyní souzené věci však procedura běží celá od počátku.“ (...) „Zrušení změny územního plánu (byť např. jen z procesních důvodů) nevede pořizovatele k povinnosti vydat změnu opakovaně (to mj. plyne i z toho, že opatření obecné povahy nelze zrušit a vrátit k dalšímu řízení, ale toliko zrušit – srov. § 78 a § 101d s. ř. s.). Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou.“

[17] Vycházejí ze závěrů citované judikatury dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy, návrh na jehož zrušení je třeba projednat v intencích ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2013, 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 č. 3 územního plánu obce Jívová, nelze přirovnávat ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu; nelze je pojímat jako rozhodnutí, na jehož základě by byla obec Jívová povinna znovu vydat (totožnou) změnu územního plánu, a které proto nepodléhá soudnímu přezkumu.

[18] Krajský soud v napadeném usnesení nesprávně vyhodnotil podání stěžovatelky, směřující proti napadenému rozhodnutí žalovaného, jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Jak totiž judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 AOs 3/2013 – 33, a dále rozvedl v rozsudku č. j. 5 As 101/2013 – 40, napadené rozhodnutí žalovaného nelze pojímat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž se jedná o správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, a jako takový je třeba jej pro účely soudního přezkumu pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Výsledkem přezkumného řízení, vedeného podle § 174 odst. 2 správního řádu, nebylo rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1, nýbrž opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu. Rozhodnutí žalovaného je třeba z materiálního hlediska pojímat jako opatření obecné povahy, a to bez ohledu na to, že formálně byl tento akt označen jako rozhodnutí.

[19] Krajský soud se mýlí, pokud se domnívá, že zrušení změny územního plánu lze co do důsledků přirovnat ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu, a že napadené rozhodnutí žalovaného tedy definitivním způsobem neupravuje veřejná subjektivní práva účastníků řízení, a nepodléhá tak soudnímu přezkumu. Zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 2 správního řádu nelze přirovnávat k rozhodování o odvolání, konkrétně k situaci, kdy odvolací správní orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu prvního stupně k novému

projednání. Po zrušení změny územního plánu v přezkumném řízení se proces její tvorby vrací na samý počátek, přičemž žádné ustanovení zákona obci neukládá změnu územního plánu přijmout znovu, resp. ve stejné podobě, jakou měla před zrušením.

[20] Pokud žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že po doplnění chybějícího stanoviska Odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, resp. vypořádání (nesouhlasného) stanoviska Odboru životního prostředí Městského úřadu Šternberk může být změna územního plánu vydána znovu, lze se s takovým tvrzením ztotožnit do té míry, že obec Jívová je k opakovanému vydání předmětné změny územního plánu oprávněna; není k němu však povinna. Zákon stěžovatelce neposkytuje žádný právní prostředek ochrany pro případ, že se obec Jívová rozhodne změnu územního plánu (znovu) nepřijímat, stejně jako jí nedává prostor domáhat se (opakovaného) přijetí změny územního plánu v téže podobě, v jaké byla přijata před zrušením. Rozhodnutí o dalším osudu materie, obsažené ve zrušené změně územního plánu, je zcela v dispozici obce Jívová, a to v rámci její samostatné působnosti; jedná se o realizaci jejího (ústavního) práva na samosprávu. V této souvislosti lze poukázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, v němž zdejší soud judikoval, že „rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s.“; žalobou na ochranu proti nečinnosti se tedy nelze domáhat vydání opatření obecné povahy, v daném případě (opakovaného) vydání změny územního plánu.

[21] V této souvislosti lze dodat, že případné opakované vydání změny územního plánu by bylo možné toliko v rámci plnohodnotné, znovu od počátku realizované procedury pro vydání opatření obecné povahy. Je přitom nerozhodné, z jakých důvodů byla původní změna územního plánu v přezkumném řízení zrušena, např. zda se tak stalo toliko z procesních důvodů, resp. nakolik lze vytýkané nedostatky napravit dílčím doplněním podkladů či odůvodnění. Jak bylo naznačeno již ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 Ao 6/2011 – 210, právní úpravu přezkumného řízení je na přezkum opatření obecné povahy podle § 174 odst. 1 správního řádu třeba aplikovat toliko *přiměřeně*, tedy způsobem a v rozsahu odpovídajícím specifické povaze opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy tak v přezkumném řízení např. nelze zrušit a vrátit k novému projednání, nýbrž toto lze pouze bez dalšího zrušit, přičemž v důsledku zrušení se územní plán vrací do podoby před zrušenou změnou. 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).

[22] Posouzením dalších kasačních námitek, týkajících se zejména otázky aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného jako opatření obecné povahy, se zdejší soud nezabýval, neboť by to vzhledem k výše uvedeným důvodům pro zrušení napadeného usnesení krajského soudu bylo již nadbytečné.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvody pro postup navržený stěžovatelkou, totiž aby současně se zrušením napadeného usnesení krajského soudu

vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Nicotnost rozhodnutí nelze spatřovat bez dalšího v tom, že žalovaný ve výroku rozhodnutí ze dne 21. 5. 2013 uvedl nesprávné datum vydání změny územního plánu (26. 11. 2013 namísto správného data 26. 11. 2012), přičemž tato zřejmá nesprávnost byla v intencích § 70 správního řádu dodatečně opravena rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 6. 2013, č. j. KUOK 56316/2013, sp. zn. KÚOK/21252/2013/OSR/7436.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě, napadeného rozhodnutí žalovaného a další spisové dokumentace k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[25] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“* Na krajském soudu tak bude, aby znovu projednal návrh na zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2013, a to vycházející z právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v tomto rozsudku, tedy že napadené rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu, přičemž z materiálního hlediska představuje opatření obecné povahy, návrh na jehož zrušení je třeba projednat v intencích ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. V rámci dalšího řízení se krajský soud vypořádá mj. i s otázkou, zda osoby označené navrhovatelkou jako osoby zúčastněné na řízení splňují zákonné podmínky pro přiznání tohoto postavení.

[26] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věta první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu