



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Obec Zdíkov**, se sídlem Zdíkov 215, Zdíkov, zastoupena Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **I. Z. R., II. Z. T.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2013, č. j. 10 A 75/2012 – 97,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2013, č. j. 10 A 75/2012 – 97 **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 20. 6. 2012, č. j. KUJCK 17380/2011 OREG/7 **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2013, č. j. 10 A 75/2012 – 97 byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 20. 6. 2012, č. j. KUJCK 17380/2011 OREG/7, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy ve formě územního plánu obce Zdíkov, o kterém rozhodlo zastupitelstvo dne 30. 3. 2011 a který nabyl účinnosti dne 24. 4. 2011. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že napadeným rozhodnutím bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle ust. § 174 odst. 2 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno opatření obecné povahy, a tím bylo zasaženo do práv obce. Proto je stěžovatelka aktivně legitimována k podání žaloby. Nemá-li řízení o opatření obecné povahy žádné účastníky, pak s účastníky nelze uvažovat ani v řízení přezkumném, je-li jeho předmětem územní plán. Krajský úřad proto postupoval v souladu s ust. § 174 odst. 2 a § 95 odst. 4 správního řádu, nejednal-li v přezkumném řízení se žádnými účastníky. Neexistence účastníků řízení má za následek nemožnost podat odvolání, a proto je rozhodnutí vydané v přezkumném zkráceném řízení rozhodnutím konečným. Bylo-li napadeným rozhodnutím zasaženo do práv stěžovatelky a není-li proti němu přípustný řádný opravný prostředek, jsou splněny podmínky pro ochranu práv podle ust. § 5 s. ř. s. Krajský soud se proto napadeným rozhodnutím věcně zabýval v rozsahu uplatněných žalobních bodů.

Provedl-li krajský úřad zkrácené přezkumné řízení, pak podle ust. § 98 věta třetí správního řádu je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí. Ust. § 174 odst. 2 věta druhá správního řádu se vztahuje i ke zkrácenému přezkumnému řízení. Protože nebylo zapotřebí vydat usnesení o zahájení řízení a napadené rozhodnutí bylo vydáno do tří let od účinnosti územního plánu, bylo vydáno včas. Pro využití institutu zkráceného přezkumného řízení stanoví ust. § 98 správního řádu tři požadavky, které musí být splněny současně. Podle názoru krajského soudu nebylo provedení zkráceného přezkumného řízení pro důvody tvrzené v žalobě vyloučeno. Územní plán byl vydán nedohodnutý v plném rozsahu s dotčenými orgány i v rozporu s výrokem rozhodnutí o námitkách a nebyl projednán s veřejností v rozsahu, ve kterém byly provedeny podstatné úpravy po veřejném projednání návrhu územního plánu. Pokud jde o přezkumné řízení, jedná se o zvláštní postup podle části šesté, který nemá účastníky, ale jen dotčené osoby ve smyslu ust. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Přezkumné řízení je postupem podle části šesté správního řádu, na který se přiměřeně aplikují ustanovení části druhé správního řádu, především ust. § 94 až 98, což znamená, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy je vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu. Proto nelze proti vydanému rozhodnutí podat opravný prostředek ve formě odvolání. Z toho plyne, že nemohlo dojít k porušení stěžovatelčina práva vyjádřit se k projednávané věci. Bylo však možno využít ust. § 174 správního řádu a opatření obecné povahy přezkoumat v přezkumném řízení. Odkaz stěžovatelky na ust. § 27 správního řádu označil krajský soud za nepřiléhavý, a to s odkazem na § 172 odst. 4 a 5 správního řádu.

Za nedůvodnou označil krajský soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. V jeho odůvodnění jsou jasně uvedeny důvody, pro které byl územní plán zrušen a je v něm také uveden výčet podstatných úprav územního plánu, které nebyly projednány s veřejností. Krajský úřad příkladmo uvedl, co bylo důvodem pro zrušení územního plánu. Proto je napadené rozhodnutí i v této části přezkoumatelné, neboť z jeho

pokračování

obsahu je zřejmé, které procesní nedostatky krajský úřad shledal a v čem spočívaly a příkladmo uvedl, které změny, resp. úpravy, územního plánu nebyly projednány. S ohledem na skutečnost, že se jedná o značný rozsah přezkoumávané dokumentace a zjištěných pochybení, nebylo nezbytné uvést výčet všech jednotlivých zjištěných pochybení. Podstatné je, že územní plán je vypočtenými vadami stížen, přičemž se jedná o takové vady, které ho činí nezákonným.

Namítala-li stěžovatelka, že některé písemnosti byly nad rámec doručování veřejnou vyhláškou doručovány některým dotčeným osobám poštou, krajský úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně poukázal na to, že se jedná o pochybení, které ale není takového rázu, aby mělo vliv na zákonnost a přímý dopad do práv a právem chráněných zájmů řešení územně plánovací dokumentace dotčených osob. S těmito závěry se krajský soud ztotožnil. K námitce ohledně absence dokladu o vystavení „Zadání“ k nahlédnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup krajský soud odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém krajský úřad uvedl, že skutečnost, že ve spise není založen doklad o vystavení zadání, nepovažuje za takové pochybení, které by vedlo ke zrušení územního plánu. Jako nedůvodnou posoudil krajský soud i stěžovatelčinu výhradu, že došlo k nedodržení zákonné lhůty ke zveřejnění vyhlášky o konání veřejného projednání. Stejně tak jako nedůvodné posoudil i námitky týkající se změn provedených v územním plánu, regulativů obsažených v územním plánu a vypořádání námitky H. a J. V. Také žalobní námitka o rozporu s principem proporcionality nebyla shledána důvodnou. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že krajský úřad se zabýval tím, zda ochrana práv nabytých v dobré víře převažuje nad zjištěnými pochybeními a dospěl k závěru, že zejména nebylo respektováno ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona, což představuje takový zásah do práv dotčené veřejnosti, pro které bylo nutné územní plán zrušit. Jedná se o vady zcela zjevné, ve velkém počtu a závažné, proto úsudek krajského úřadu o nezbytnosti zrušit územní plán jako celek je zcela přiměřený. Stěžovatelka může obtížně argumentovat újmou, jestliže při projednání a vydání územního plánu postupovala v rozporu předpisy stavebního práva. V souvislosti se zásadou proporcionality poukázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73. Krajský úřad nemohl s ohledem na zjištěná pochybení zrušit pouze část územního plánu, neboť zrušení některých rozhodnutí o námitkách by znamenalo zásah do velké části územního plánu a i jeho změnu, přičemž krajský úřad nemůže rozhodnutím podle ust. § 97 odst. 3 správního řádu územní plán změnit. Na závěr krajský soud poznamenal, že nový územní plán obce Zdíkov nabyl účinnosti dne 16. 8. 2013 a nahradil v plném rozsahu územní plán, který byl napadeným rozhodnutím zrušen.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti tvrdila, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v tom, zda a) bylo možno vést přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy zkráceným způsobem, b) vydáním napadeného rozhodnutí byloasaženo do stěžovatelčina práva (a dalších dotčených osob) vyjádřit se k projednávané věci, c) byla dodržena lhůta k zahájení přezkumného řízení, d) byla zrušením opatření obecné povahy jako celku porušena zásada přiměřenosti.

Stěžovatelka poukázala na to, že již v žalobě uváděla, že z ust. § 174 odst. 2 věty druhé správního řádu je zřejmé, že každé přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, musí být zahájeno vydáním usnesení o zahájení tohoto řízení. Je tedy zcela

vyloučeno vést ve vztahu k opatření obecné povahy zkrácené přezkumné řízení. Při přípravě územního plánu jsou dotčeny zájmy a práva velmi širokého okruhu subjektů, které měly možnost prostřednictvím námitek a připomínek ovlivňovat podobu územního plánu. Jde o koordinaci veřejných a soukromých zájmů v území. Není tedy žádoucí, aby výsledek tohoto náročného procesu mohl být zrušen rozhodnutím, které nemohl nikdo ovlivnit. Stěžovatelka také poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření obecné povahy je rovněž opatřením obecné povahy (viz rozsudky ze dne 13. 12. 2013 č. j. 5 As 101/2013 - 40 a ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 - 33). Z tohoto závěru vyplývá nemožnost vést o opatření obecné povahy zkrácené přezkumné řízení. Další námitka týkající zásahu do stěžovatelčina práva vyjádřit se k projednávané věci je spojena s otázkou stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že přezkumné řízení týkající se územního plánu se přímo týká jejího práva na samosprávu. Územní plán je jediným právním regulačním mechanismem, jehož prostřednictvím může autoritativně ovlivňovat podobu a rozvoj svého území. Proto rozhodnutí státní správy o takto zásadní samosprávné kompetenci nemůže být přijato, aniž by se stěžovatelka k němu mohla vyjádřit. Proto musí být účastníkem přezkumného řízení týkajícího se územního plánu obec. Krajský úřad postupoval v rozporu s právní úpravou, když nezveřejnil návrh opatření obecné povahy (§ 172 odst. 1 správního řádu) a nedal stěžovatelce, a ani jiným dotčeným osobám, možnost uplatnit k návrhu připomínky a námítky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Stěžovatelka odkázala také na čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož může stát zasahovat do činnosti územně samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. V daném případě však krajský úřad zasáhl do stěžovatelčina práva na samosprávu způsobem, který není v souladu se zákonem. Krajský úřad, a následně krajský soud, vyložil ustanovení právních předpisů způsobem, který vedl k zásahu do práva na samosprávu a práva na spravedlivý proces. Podle názoru stěžovatelky krajský úřad také nedodržel lhůtu stanovenou v ust. § 96 odst. 1 správního řádu, kterou je nutno vztáhnout i na vydání rozhodnutí ve zkráceném řízení. Lhůta podle ust. § 174 odst. 2 správního řádu je nepřekročitelnou objektivní lhůtou, která modifikuje obecné pravidlo v ust. § 97 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelka je i nadále přesvědčena, že krajský úřad svým rozhodnutím porušil zásadu přiměřenosti a krajský soud tuto právní otázku chybně posoudil. Hlavní rozpor s principem proporcionality shledává v tom, že krajský úřad zrušil celý územní plán a nikoliv jen části, kterých se přímo dotýkaly tvrzené nezákonnosti. Případné nezákonnosti bylo možné, a z hlediska zásady přiměřenosti i nutné, řešit zrušením pouze části územního plánu. Pokud jde o nezákonnosti spočívající v procesních vadách (rozhodnutí v rozporu se stanovisky dotčených orgánů, neopakování veřejného projednání, rozpor výsledného územního plánu s rozhodnutím o námitkách), tyto je nutno z hlediska přiměřenosti zásahu posuzovat pouze ve vztahu k rekapitulovaným věcným (obsahovým) změnám územního plánu. Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí krajského úřadu.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti krajský úřad uvedl, že napadený rozsudek byl vydán v souladu s právními předpisy a je řádně odůvodněn. Krajský úřad se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že z ust. § 174 odst. 2 věta druhá správního řádu vyplývá, že každé přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy musí být zahájeno. Správní řád v přezkumném řízení obecně umožňuje, při splnění podmínek stanovených v ust. § 98

pokračování

správního řádu, vydat rozhodnutí ve zkráceném řízení bez jeho zahájení. Text ust. § 174 odst. 2 věty druhé správního řádu je možno považovat za speciální k ust. § 96 odst. 1 správního řádu, kterým je prodloužena zákonem stanovená propadná lhůta pro přezkum opatření obecné povahy z 1 na 3 roky. Ostatně, že opatření obecné povahy lze přezkoumat ve zkráceném řízení vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129 a rozsudek ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013 - 40). K využití zkráceného přezkumného řízení pro přezkum opatření obecné povahy se vyjádřil JUDr. Josef Vedral. Ph.D. v díle „Správní řád - komentář, (str. 837, rok vydání 2012), kde uvedl, že *„Není vyloučeno, aby v případě přezkumu opatření obecné povahy bylo vydáno rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98 správního řádu), budou-li podmínky pro tento postup splněny.“* V daném případě byly všechny podmínky pro provedení přezkumného řízení splněny. Při pořizování předmětného územního plánu došlo k zjevným chybám, které byly jednoznačně zřejmé již ze spisového materiálu a které by ani vysvětlením účastníků nebylo možné zhojit. Z tohoto důvodu krajský úřad využil možnosti zrušit územní plán ve zkráceném přezkumném řízení. Obecně lze konstatovat, že vzhledem k pochybením v procesu pořizení územního plánu zjištěným krajským úřadem nemohlo by mít umožnění veřejnosti se k zahájení přezkumného řízení vyjádřit vliv na výsledek tohoto řízení. Ke stěžovatelkou uváděným judikátům, z nichž podle jejího názoru vyplývá nemožnost přezkumu opatření obecné povahy ve zkráceném přezkumném řízení, krajský úřad podotkl, že v rozsudku ze dne 13. 12. 2013 č. j. 5 As 101/2013 - 40 je uvedeno: *„Je-li předmětem přezkumného řízení opatření obecné povahy vydané orgánem obce, je k přezkumnému řízení oprávněn krajský úřad. Aby nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, mohl provést zkrácená přezkumná řízení, musí být splněny podmínky zákonem stanovené, tedy porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu.“* Druhý stěžovatelkou uváděný rozsudek se možnosti přezkoumat opatření obecné povahy ve zkráceném řízení nezabývá. K právu stěžovatelky vyjádřit se k projednávané věci krajský úřad konstatoval, že počítá-li správní řád v ust. § 98 s tím, že v zákonem stanovených případech je možno rozhodnutí (potažmo opatření obecné povahy) zrušit ve zkráceném přezkumném řízení, předpokládá rovněž, že v případech, kdy tento institut správní orgán využije, nebude mít účastník řízení (dotčená veřejnost v případě opatření obecné povahy) možnost se k věci vyjádřit. Právo vyjádřit se k přezkoumávané věci je tedy negováno přímo zákonem. Proto se nejedná o nezákonný zásah do práva dotčených osob vyjádřit se k přezkoumávané věci. Pokud jde o námitku nedodržení lhůty k zahájení přezkumného řízení, krajský úřad se nedomnívá, že nedodržel podmínky stanovené v ust. § 96 odst. 1 správního řádu, protože neporušil časově omezenou možnost pro vydání usnesení o zahájení řízení. Nevydává-li se v případě zkráceného přezkumného řízení usnesení o zahájení řízení a prvním úkonem je vydání rozhodnutí, je nutno tříletou lhůtu vztáhnout k němu. V daném případě tomu tak bylo. Podle krajského úřadu nebyla porušena ani zásada přiměřenosti zásahu státní správy. Krajský úřad před vydáním opatření pečlivě zvažoval možnost zrušit pouze části územního plánu a dospěl k závěru, že to není možné. Hlavním důvodem byly podstatné úpravy po jeho veřejném projednání, aniž by veřejnost měla možnost se k nim vyjádřit. Vzhledem k rozsahu přezkoumávané dokumentace a zjištěným pochybením byl uveden pouze příkladný výčet důvodů pro zrušení územního plánu. Krajský úřad také pečlivě zvažoval, zda ochrana práv nabytých v dobré víře převažuje nad shledanými pochybeními a konstatoval, že především skutečnost, že nebylo respektováno ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona, představuje takový zásah do práv dotčené veřejnosti, pro který bylo nutné územní

plán zrušit. V době od zrušení předmětného územního plánu stěžovatelka projednala a vydala nový územní plán (účinnosti nabyl dne 16. 8. 2013), který v plném rozsahu nahradil zrušený územní plán. Jeho účinnost již nelze obnovit a rozhodovat podle něj. Z uvedených důvodů krajský úřad navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka, a přitom shledal vadu uvedenou v odstavci 4 citovaného ustanovení, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

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 *„Instit 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

pokračování

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 obvyčejně 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 neznamená interpretační 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.

Tím, že krajský soud se podanou žalobou věcně zabýval přesto, že stěžovatelka nevyčerpala řádný opravný prostředek, zatížil řízení vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a žalobu odmítl (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

Ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

V případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), což se v daném případě týká i řízení před krajským soudem.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim krajský soud nebo Nejvyšší správní soud uložil a

pokračování

nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto jim nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

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

V Brně dne 5. června 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu