



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelky: **SYNERGION Jívová s.r.o.**, se sídlem Králodvorská 1081/16, Praha 1, zast. JUDr. Janem Nekolou, advokátem, se sídlem Trojanova 12, Praha 2, proti odpůrci: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení I) L. Š., zast. JUDr. Erikem Orletem, advokátem, se sídlem Tř. Svobody 2, Olomouc, II) obec Jívová, se sídlem Jívová 69, III) Římskokatolická farnost Svatý Kopeček u Olomouce, se sídlem Sadové nám. 1, Olomouc, IV) Římskokatolická farnost Jívová, se sídlem Jívová 15, Dolany, ve věci opatření obecné povahy odpůrce ze dne 21. 5. 2013, č. j. KUOK 41675/2013, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 10. 2014, č. j. 79 A 3/2014 – 105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení I) L. Š., bytem J. 24, **j e p o v i n n a** zaplatit navrhovatelce na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 3.400 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Nekoly, advokáta, se sídlem Trojanova 12, Praha 2.
- III. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení II), III) a IV) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím odpůrce ze dne 21. 5. 2013, č. j. KUOK 41675/2013, sp. zn. KÚOK/21252/2013/OSR/7436, ve znění opravného rozhodnutí odpůrce ze dne 24. 6. 2013, č. j. KUOK 56316/2013, sp. zn. KÚOK/21252/2013/OSR/7436 (dále jen „napadený akt“), 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 ze dne 21. 5. 2013 odpůrce odkázal na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy v jeho pěti krocích a shledal nezákonnost ve třetím kroku, tedy v předchozím procesním postupu. Konkrétně pochybení spatřoval v tom, že pořizovatel neobeslal dotčený správní orgán - odbor dopravy krajského úřadu, dále nesprávně obeslal Olomoucký kraj, odbor životního prostředí a odbor strategického rozvoje namísto příslušných odborů Krajského úřadu Olomouckého kraje. 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. Odpůrce 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 odpůrce se navrhovatelka bránila žalobou ze dne 12. 8. 2013, ve které navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil odpůrci k dalšímu řízení a současně uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení. Uvedla, že měla záměr výstavbu větrných elektráren realizovat, přičemž současně je vlastníkem pozemku v dotčeném území. Namítala, že bylo povinností pořizovatele obeslat toliko odpůrce 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 pořizovatelem obesílány jednotlivé odbory odpůrce, které ke změně rovněž vydaly svá stanoviska. Vyjádřila přesvědčení, že nesouhlasné stanovisko Městského úřadu Šternberk bylo překonáno následným souhlasným stanoviskem odpůrce jako nadřízeného orgánu, nehledě k tomu že stanovisko městského úřadu bylo navíc obsahově vypořádáno. Z okolností věci je zřejmé, že podání pana J. B. muselo být vypořádáno jako připomínka, neboť tato osoba není vlastníkem žádných nemovitostí v dotčeném území. Navrhovatelka vytýkala odpůrci, že ohledně okolnosti, zda byla předmětná vyhláška zveřejněna rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup, neprovedl žádné dokazování; mimoto neodůvodnil, proč přistoupil toliko k přezkumnému řízení zkrácenému a proč ve smyslu § 94 odst. 4

pokračování

správního řádu nevyhodnotil možné újmy na zájmech, způsobené zrušením změny územního plánu. Ohledně odpůrcem uvedených drobných nedostatků především procesního charakteru vyjádřila názor, že žádný z nich nemohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[4] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 24. 10. 2013, č. j. 22 A 99/2013 – 66, žalobu odmítl. Dospěl totiž k závěru, že zrušení opatření obecné povahy ve zkráceném přezkumném řízení lze – v jeho důsledcích – přirovnat ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení podle § 59 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. (starý správní řád). Napadené rozhodnutí totiž neupravuje definitivním způsobem veřejná subjektivní práva žalobce jakožto účastníka řízení o změně územního plánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž z povahy zkráceného přezkumného řízení vyplývá zároveň, že žalobce nemohl být ani zkrácen na žádných procesních právech ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Napadené rozhodnutí tudíž podle krajského soudu nepodléhalo soudnímu přezkumu. Ke kasační stížnosti navrhovatelky bylo toto usnesení zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 A os 4/2013 – 40, se závazným právním názorem, že *„napadené rozhodnutí žalovaného (odpůrce) 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.“*

[5] Krajský soud v Ostravě, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným ve shora citovaném rozsudku, proto ve věci znovu rozhodl, a to rozsudkem ze dne 16. 10. 2014, č. j. 79 A 3/2014 – 105, kterým opatření obecné povahy odpůrce ze dne 21. 5. 2013, č. j. KUOK 41675/2013, ve znění opravy ze dne 24. 6. 2013, č. j. KUOK 56316/2013, zrušil dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že pokud odpůrce hodlal provést zkrácené přezkumné řízení, měl se výslovně zabývat tím, zda byly vůbec splněny podmínky dle správního řádu pro jeho vedení a tím spíše podmínky pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Odpůrci vytýkal, že se vůbec nezabýval otázkou proporcionality dle § 94 odst. 4 správního řádu, ačkoli si to charakter odpůrcem zjištěných pochybení při přijímání opatření obecné povahy podle názoru soudu zjevně vyžadoval, zvláště když odpůrce rozhodoval na základě doplněného spisového materiálu.

[6] Proti výše citovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě podala osoba zúčastněná na řízení I) L. Š. (dále jen „stěžovatel“), kasační stížnost ze dne 24. 11. 2014, v níž namítal, že soud nesprávně odpůrci vytýkl, že se nezabýval podmínkami pro vedení přezkumného řízení a otázkou proporcionality. Přezkumné řízení totiž bylo zahájeno na základě jeho podnětu, přičemž odpůrce jednoznačně shledal, že tu pro takové řízení jsou důvody, neboť se jedná o evidentní pochybení správního orgánu zjevná již ze spisového materiálu. S ohledem na zjevnost těchto pochybení postupoval odpůrce správně, pokud vydal rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, přičemž zároveň neměl pochybnosti o tom, že by takový postup nebyl proporcionální. L. Š. vytýkal dále soudu, že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný, protože se nezabýval podstatou sporu, tedy jednotlivými námitkami navrhovatelky. Stěžovatel tvrdil, že při přijímání opatření obecné povahy Změny č. 3 územního plánu obce Jívová došlo k takovým zjevným pochybením, že odpůrci nezbylo než je zrušit, jak stěžovateli vyplývá z geneze případu; jednotlivá

pochybení ve své kasační stížnosti podrobně popsal. Dovožoval, že změna č. 3 územního plánu proto byla přijata v rozporu se zákonem. Předpoklad, že navrhovatelka byla dotčena na svých právech, nemá v ničem oporu, protože uvedené území pro svůj podnikatelský záměr použít nemohla, přičemž používala neoprávněný nátlak vůči těm, kteří zastávali jiný názor. Stěžovatel proto navrhoval, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek a aby Nejvyšší správní soud po provedeném řízení a po jednání v předmětné věci zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Osoba zúčastněná na řízení III) v přípisu ze dne 24. 11. 2014 uvedla, že změnu č. 3 územního plánu obce Jívová považuje za rozpornou se záměrem „Kulturní krajiny oblasti Svatý Kopeček a síť mariánských kostelů“, o čemž ostatně svědčí i nyní projednávaná Aktualizace č. 2 Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje. Výstavba větrné elektrárny by v dané lokalitě s ohledem na znehodnocení zákonem chráněných zájmů měla být znemožněna.

[8] Osoba zúčastněná na řízení IV) v přípisu ze dne 24. 11. 2014 vyjádřila stanovisko, že povolení větrných elektráren podle původně zrušené změny č. 3 územního plánu obce Jívová je v rozporu s dosud vydanými akty jiných správních orgánů.

[9] Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 1. 2015 uvedla, že ji shledává nedůvodnou. Poukázala přitom na znění ustanovení § 101 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud musí zrušit opatření obecné povahy, pokud bylo zjištěno naplnění byť jediného z tam uvedených důvodů. Navrhovatelka souhlasila se závěry krajského soudu ohledně toho, že odpůrce nezkoumal podmínky pro vedení přezkumného řízení a že se nezabýval otázkou proporcionality. Nad rámec vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že v procesu pořizování změny územního plánu obce Jívová byla vydána souhlasná stanoviska všemi příslušnými dotčenými orgány hájícími konkrétní jednotlivé veřejné zájmy, přičemž případná nesouhlasná stanoviska byla změněna nadřízenými správními orgány na souhlasná; mezi nimi vystupoval dokonce i odpůrce. Navrhovatelka proto požadovala, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] Odpůrce se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 7. 1. 2015, v němž popsal průběh řízení před vydáním napadeného aktu. K důvodům pro zkrácení přezkumného řízení vysvětlil, že při přijímání změny územního plánu nebylo vyžádáno stanovisko dotčeného orgánu, jímž je odbor dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Olomouckého kraje, ohledně vlivu této změny na silnice III. třídy. Oznámení o zahájení projednávání návrhu změny územního plánu nebylo rovněž zasláno Krajskému úřadu Olomouckého kraje. Vytýkal pořizovateli, že se při přijímání změny územního plánu nevypořádal s protichůdnými stanovisky dotčených orgánů, neboť Městský úřad Šternberk, odbor životního prostředí, ve svém stanovisku upozornil na skutečnost, že umístění větrných elektráren bude mít významný dopad na panorama Nízkého Jeseníku. Námitku pana J. B. týkající se vymezení plochy pro výstavbu pěti větrných elektráren pořizovatel bez jakéhokoli odůvodnění vyhodnotil jako připomínku. Odpůrce jako důvod pro vydání napadeného aktu rovněž spatřoval v tom, že chybí potvrzení o vyvěšení změny územního plánu na elektronických úředních deskách. S ohledem na tyto důvody odpůrce vyslovil přesvědčení, že byly splněny všechny podmínky pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení a proto byl jeho postup správný. Navrhovatelce nebyla vydáním napadeného aktu způsobena žádná škoda, neboť jeho vydáním nedošlo ke

pokračování

konečnému posouzení otázky, zda v dané lokalitě mohou stát větrné elektrárny či nikoli. Odpůrce proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Usnesením ze dne 22. 1. 2015, č. j. 4 As 251/2014 – 52, Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[12] Navrhovatel v přípisu ze dne 6. 3. 2015 sdělil a zaslal soudu na vědomí rozhodnutí odpůrce ze dne 27. 2. 2015, č. j. KUOK 19436/2012, kterým předmětné přezkumné řízení vztahující se ke změně územního plánu bylo zastaveno. Byť sice navrhovatel nesouhlasil se závěrem odpůrce vysloveným v tomto novém rozhodnutí o tom, že změna územního plánu byla vydána v rozporu s právními předpisy, poukázal současně na to, že samotný odpůrce v důsledku závěrů krajského soudu v napadeném rozsudku nyní změnil svůj původní právní názor, předmětné přezkumné řízení zastavil, čímž podle navrhovatele vytvořil překážku věci pravomocně rozhodnuté. Probíhající soudní řízení je tudíž vedeno o již jen obsoletním rozhodnutí odpůrce ze dne 21. 5. 2013.

[13] Stěžovatel v replice ze dne 27. 3. 2015 k nastalé procesní situaci uvedl, že proti novému rozhodnutí odpůrce ze dne 27. 2. 2015 podal řádný opravný prostředek (odvolání), který má odkladný účinek. Nové rozhodnutí tudíž nenabylo právní moci a není způsobitelné založit překážku věci rozhodnuté.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[14] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[15] Nejvyšší správní soud se přitom zabýval otázkou, zda není na místě kasační stížnost odmítnout podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož „*kasační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“ Kasační stížnost, která je předmětem tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem, však byla podána jiným účastníkem (osobou zúčastněnou na řízení I), zatímco proti předchozímu usnesení krajského soudu se podala kasační stížnost navrhovatelka, a to ze zcela odlišných právních důvodů). Nadto předcházející rozsudek Nejvyššího správního soudu se týkal toliko procesní otázky, a to možnosti soudní ochrany osob dotčených vydáním rozhodnutí v zkráceném přezkumném řízení správním, jímž bylo přezkoumáváno opatření obecné povahy (územní plán obce).

[16] Nejvyšší správní soud 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 přihlídnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených

v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s., fakticky se však dovolává pouze důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., protože ve své kasační argumentaci neuvádí, v čem shledává zmatečnost řízení před krajským soudem, na kterou pamatuje toto ustanovení pod písm. c). Ostatně touto námitkou se Nejvyšší správní soud musí zabývat z úřední povinnosti podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., přičemž naplnění tohoto důvodu v projednávané věci neshledal.

[17] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[18] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozsudku krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostateku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

pokračování

[20] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, přičemž s jeho závěry polemizuje v obsáhlé kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a ze svého subjektivního pohledu je považuje za nesrozumitelné, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost, neboť stěžovatel fakticky nenamítá nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu, ale polemizuje s jeho právními závěry a považuje je za nesprávné.

[21] Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Ostravě se v odůvodnění tohoto rozsudku vyjádřil řádně k relevantním žalobním bodům, přičemž jasně a stručně vyložil, proč napadené rozhodnutí považoval za nezákonné. Krajský soud v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby, z faktu, že v rozporu s přesvědčením stěžovatele posoudil napadené rozhodnutí žalovaného jako nesprávné, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný. Výtku stěžovatele, že krajský soud se nezabýval námitkami stran údajné nezákonnosti změny územního plánu, neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou, protože za situace, kdy krajský soud shledal, že se odpůrce řádně nevypořádal s otázkou podmínek pro vedení přezkumného řízení, by bylo posouzení meritorních námitek, tedy toho, zda změna územního plánu byla vydána v souladu se zákonem či nikoli, předčasné a částečně i zavádějící.

[22] K námitkám stěžovatele, že krajský soud nesprávně vytkl odpůrci nezkoumání podmínek pro vedení přezkumného řízení, je nutné uvést následující:

Podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu „*jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.*“ Podle ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu „*při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).*“ Podle ustanovení § 98 správního řádu „*Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*“

[23] K této problematice Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, dospěl k závěru, že „*zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákoným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. Jak uvedl*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 AfS 85/2007 – 54, „i při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení“. V nyní projednávaném případě se legitimní očekávání účastníků projevuje tak, že od správního orgánu jež v usnesení o zahájení přezkumného řízení uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, očekávají postup podle ustanovení zákona, tedy že přistoupí k posuzování naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 správního řádu. Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn. Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí. Cílem přezkumného řízení je v prvé řadě náprava nezákonnosti vydaných rozhodnutí. Je proto nepřijatelné, aby samotné rozhodnutí vydané v přezkumném řízení vybočovalo ze zákonných mantinelů.“

[24] Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě přezkumného řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu se jedná o prostředek dozorcího práva, pro jehož uplatnění musí být splněny příslušné podmínky stanovené správním řádem. Splnění těchto procesních podmínek musí správní orgán zkoumat a své úvahy, kterými se přitom řídil, a závěry, k nimž dospěl, musí do odůvodnění správního aktu uvést, a to v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109.

[25] V žádném případě není podle názoru Nejvyššího správního soudu možné, aby správní orgán rezignoval na požadavek sdělit své úvahy stran splnění podmínek řízení v odůvodnění rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Není rovněž možné, aby úvahy správního orgánu a jeho závěry byly zpětně dovozovány jen z výroku rozhodnutí, což fakticky činí stěžovatel, který v kasační stížnosti uvedl, že porušení právních předpisů bylo při přijímání změny územního plánu natolik evidentní, že byly nepochybně splněny podmínky pro vedení přezkumného řízení, takže odpůrce nemohl mít žádné pochybnosti v otázce proporcionality přijaté změny územního plánu.

[26] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že odpůrce na straně 2 rozhodnutí ze dne 21. 5. 2013 hovoří o tom, že změnu územního plánu přezkoumával v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jehož posledním krokem je přezkum napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, a to jednak z hlediska

pokračování

obecné přiměřenosti právní regulace (proporcionalita v širším slova smyslu), jednak z hlediska, zda je následek úměrný sledovanému cíli (proporcionalita v užším slova smyslu). Tento algoritmus uvedený odpůrcem však odpovídá pravidlům, která pro svůj přezkum opatření obecné povahy stanovil Nejvyšší správní soud v řízení podle ustanovení § 101a s. ř. s. ve znění před 1. 1. 2012 – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, – a nikoli pro úvahu (test proporcionality) správního orgánu, kterou mu předepisuje § 94 odst. 4 správního řádu.

[27] V souzené věci se odpůrce nezabýval otázkou proporcionality a samotných podmínek přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu, ale deklaroval, že se zabýval vlastní „zákonností opatření obecné povahy“, tedy podstatou věci, tj. zda samotné opatření obecné povahy ob stojí z hlediska pátého kroku algoritmu stanoveného pro správní soudy. Nutno ještě dodat, že ve vlastním zhodnocení však ani tento naposledy uvedený test neprovedl, když v tomto směru pouze podotkl, že *„odůvodnění změny č. 3 ÚPO Jívová neobsahuje vyhodnocení s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů. Není tedy zřejmé, jakým způsobem bylo s tímto stanoviskem naloženo... Jelikož v odůvodnění změny č. 3 ÚPO Jívová chybí vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, nelze OOP v této části přezkoumat“*.

[28] Odpůrce měl tedy snahu zabývat se kritérii používanými správními soudy při meritorním posouzení zákonitosti opatření obecné povahy, nikoli však správními orgány při přezkumu opatření obecné povahy. K samotným podmínkám přezkumného řízení nic neuvedl, což mu bylo krajským soudem podle názoru Nejvyššího správního soudu správně vytknuto.

[29] K požadavku stěžovatele, aby se krajský soud zabýval meritem věci, a to jednotlivými námitkami směřujícími proti postupu pořizovatele při přijímání změny územního plánu, je nutné uvést, že za dané procesní situace nepovažuje Nejvyšší správní soud za vhodné a nutné, aby se jimi krajský soud, potažmo Nejvyšší správní soud, zabýval. Jak totiž bylo výše uvedeno, přezkumné řízení podle správního řádu představuje mimořádný prostředek dozorčího charakteru, pro jeho vedení musí být splněny příslušné podmínky stanovené zákonem, zde správním řádem, neboť jeho aplikací se prolomuje účinnost přezkoumávaného aktu, jenž v mezidobí způsobil změny v právní sféře adresátů přezkoumávaného aktu.

[30] Tyto změny mohou nabýt značných rozměrů, proto zákonodárce stanovil poměrně přísné mantinely pro zrušení přezkoumávaného aktu. Pokud správní orgán zkoumal zákonitost vydání tohoto aktu, aniž by se zabýval otázkou přiměřenosti zásahu do práv nabytých v dobré víře, pak jde o nezákonný úkon žalovaného. Nezákonnost přezkoumávaného aktu je sice pro jeho zrušení podmínkou nezbytnou, ale nikoliv jedinou či dostačující. Správní soudnictví přitom má sloužit k efektivní ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, nikoli k teoretické diskusi nad zákonitostí aktu, která však nebude mít na právní sféru dotčených osob jakýkoli vliv.

[31] Závěrem nutno uvést, že Nejvyšší správní soud nepřehlédl sdělení navrhovatelky ze dne 6. 3. 2015, jímž bylo tomuto soudu dáno na vědomí rozhodnutí Krajského úřadu

Olomouckého kraje, odboru strategického rozvoje ze dne 27. 2. 2015, výše již uvedeného č. j., jímž bylo v rámci přezkumného řízení změny č. 3 Územního plánu obce Jívová (tedy předmětného přezkumného řízení) zahájeného z podnětu stěžovatele ze dne 27. 2. 2013, došlo k zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 a § 174 odst. 1 správního řádu v podstatě s odůvodněním, že ačkoli opatření obecné povahy bylo *vydáno v rozporu s právním předpisem, byly by újma, která by jeho zrušením vznikla dotčeným osobám – firmě SYNERGION Jívová s.r.o., příp. obci Jívová, jež nabyly práva z OOP, jež nabyly práva z OOP v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla veřejnému zájmu. Vymezení ploch v územně plánovací dokumentaci je prvním krokem, který zakládá u dotčených osob legitimní očekávání, spočívající v možnosti využití území. Až následným správním řízením vzniká právní nárok na realizaci stavby. Zrušení OOP by zmařilo možnost dotčeným osobám v dalších řízeních prokázat, že stavby mohou být v území realizovány. Dále se nepodařila prokázat újma jiným dotčeným osobám. V daném případě Odbor SR KÚOK dospěl k závěru, že jedinou újmu, která vznikla veřejnému zájmu, zůstává porušení zákonnosti OOP spočívající v jeho nedostatečném odůvodnění. Tato újma však není takového rozsahu, že by převažovala práva v širším slova smyslu, která výše uvedené dotčené osoby nabyly z OOP v dobré víře. Z těchto důvodů Odbor SR KÚOK vedené řízení zastavil.* Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani repliku stěžovatele L. Š. ze dne 27. 3. 2015, že proti tomuto novému rozhodnutí podal odvolání, takže rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, nemůže se tedy vyjadřovat ke skutečnostem, které nastaly po vydání napadeného aktu.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Navrhovatelka však ve věci procesní úspěch měla, proto jí náleží právo na náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. Nejvyšší správní soud přitom vychází ze závěrů svého rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 – 242, ze kterého se podává: „*Podá-li kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k žalobci a žalovanému bude v těchto případech nutno uvážít, či pozici taková kasační stížnost fakticky podporuje.*“ Stěžovatel podal kasační stížnost jako osoba zúčastněná na řízení a kasační stížností brojil proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 21. 5. 2013, č. j. KUOK 41675/2013. Z toho rozhodně nevyplývá, že by stěžovatel fakticky podporoval navrhovatelku. Navrhovatelka tak má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

[34] Navrhovatelka náklady řízení nevyčíslila, proto Nejvyšší správní soud vycházel z obsahu soudního spisu. V řízení o kasační stížnosti podle obsahu spisu učinil zástupce navrhovatelky jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 1. 2015 na výzvu soudu, tedy jeden úkon podle ust. § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za který náleží včetně náhrady hotových výdajů odměna v celkové výši 3.400 Kč (srov. § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5, § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna se nezvyšuje o DPH, neboť zástupce navrhovatelky ani k výzvě soudu nedoložil, zda je plátcem DPH. Nejvyšší správní soud tedy přiznal navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 3.400 Kč proti stěžovateli.

[35] Odpůrci žádné náklady v rozsahu převyšujícím jeho úřední činnost nevznikly. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení ad II), III) a IV), tyto osoby v řízení o kasační stížnosti žádné úkony relevantní nečinily a náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožadovaly. Podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení o kasační stížnosti nebyla soudem těmto osobám zúčastněným na řízení uložena žádná povinnost, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

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

V Brně dne 28. dubna 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu