



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **LE CYGNE SPORTIF GROUPE a. s.**, se sídlem Závišova 66/13, Praha 4, zastoupené JUDr. Miroslavem Vojtěchem, advokátem se sídlem Závišova 13, Praha 4, proti odpůrci: **Statutární město Karviná**, se sídlem Fryštátská 72/1, Karviná, zastoupenému JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 9 územního plánu obce Karviná – vydaného dne 14. 9. 2010, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2014, čj. 79 A 1/2013 - 85,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2014, čj. 79 A 1/2013 - 85, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo města Karviné vydalo dne 14. 9. 2010 opatření obecné povahy – změnu č. 9 územního plánu obce Karviná, která spočívala v prodloužení platnosti územního plánu obce, změně koncepce veřejné infrastruktury, změně vymezení vybraných veřejně prospěšných staveb a změně funkčního využití vybraných ploch. V rámci změny funkčního využití vybraných ploch došlo k vymezení přestavbové plochy 9/P1, určené pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě současného veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR, a přestavbové plochy 9/P2, určené pro výstavbu objektu rezidenčního bydlení a administrativy na místě dnešní plochy veřejné zeleně.

II.

[2] Dne 27. 2. 2013 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh na zrušení změny územního plánu. Navrhovatelka je vlastníkem stavby obchodního domu PRIOR, která je součástí pozemku parc. č. 569/1 v k. ú. Karviná – město, rovněž ve vlastnictví navrhovatelky. Pozemek navrhovatelky sousedí s oběma plochami, u nichž došlo ke změně funkčního využití, tj. přestavbovými plochami 9/P1 a 9/P2 (leží mezi těmito dvěma přestavbovými plochami).

[3] Krajský soud dne 17. 4. 2013 výrokem I. rozsudku čj. 79 A 1/2013 - 47 zrušil změnu územního plánu v části, „*pokud jí byla provedena změna funkčního využití části urbanizované zóny centrální (U-C), jejího sektoru ochranného pásma (U-Cb), vymezené tř. 17. listopadu, ul. Karola Śliwky a ul. Poštovní, tak, že byla vymezena přestavbová plocha 9/P1 určená pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě dosavadního veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR*“. Výrokem II. zamítl zbývající část návrhu na zrušení změny územního plánu a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] Odpůrce napadl výrok I. rozsudku krajského soudu ze dne 17. 4. 2013 kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 3. 2014, čj. 8 AOs 1/2013 - 41, zrušil rozsudek krajského soudu ve výrocích I. a III. (závislý výrok) a vrátil mu věc v tomto rozsahu k dalšímu řízení. Souhlasil s krajským soudem v tom, že odpůrce mohl námitku navrhovatelky týkající se parkovacích míst v blízkosti obchodního domu PRIOR při pořizování změny územního plánu vypořádat podrobněji, zavázal však krajský soud svým právním názorem, že vypořádání námítky bylo dostačující a odpůrce nemusel v opatření obecné povahy podrobně vymezovat parkovací a odstavné plochy, pokud dostal požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud bude v dalším řízení rozhodovat pouze o té části opatření obecné povahy, kterou původně výrokem I. svého rozsudku zrušil. Přitom se bude muset zabývat i tím, zda na tuto část opatření obecné povahy nedopadají některé z námitek navrhovatelky, které ve svém rozsudku označil za neprojednatelné. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2009 - 54, o něž krajský soud svůj názor o neprojednatelnosti vybraných námitek navrhovatelky opřel, bylo totiž překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010 - 116.

[5] Krajský soud tedy ve svém novém rozhodnutí ze dne 27. 5. 2014, čj. 79 A 1/2013 - 85, vyšel z právního názoru Nejvyššího správního soudu. Neshledal důvodným žádný bod návrhu na zrušení opatření obecné povahy v části, jež mu byla Nejvyšším správním soudem vrácena, a proto návrh zamítl. Ve svém původním rozhodnutí ze dne 17. 4. 2013 shledal návrhové body 3), 4), 6), 8), 9), 10) a 11) neprojednatelnými, protože neměly předobraz v podání uplatněném v průběhu pořizování opatření obecné povahy a jejich soudní přezkum tedy byl vyloučen. V novém rozhodnutí ze dne 27. 5. 2014 uvedl, že dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010 - 116 je třeba zkoumat pasivitu navrhovatele v průběhu pořizování opatření obecné povahy přísně podle okolností konkrétního případu. Z tohoto rozhodnutí také dovodil, že pokud účastník mohl námitky při přiměřené péči o svá práva podat a bez objektivních důvodů tak neučinil, „*nemohou soudy rozhodující ve správním soudnictví porušit právní jistotu ostatních*“.

Následně zhodnotil, že „[z]a situace, kdy návrhové body 3), 4), 6), 8), 9), 10) a 11) nenalézají žádný svůj předobraz v podání navrhovatele uplatněného v procesu projednání a přijímání napadeného OOP, a kdy navrhovatel u dnešního jednání soudu výslovně sdělil, že v uplatnění takových námitek mu v době projednávání a přijímání napadeného OOP nic nebránilo, shledává krajský soud tyto návrhové body nedůvodnými, a proto se jimi dále nezabývá“. Více se krajský soud k nim nevyjádřil.

III.

[6] Proti novému rozhodnutí krajského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti. Nezákonnost spatřovala v tom, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Měla za to, že se krajský soud měl v novém řízení zabývat i tím, zda na původně zrušenou část opatření obecné povahy nedopadají některé z námitek návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které krajský soud původně označil za neprojednatelné. To bez ohledu na to, že tyto námitky stěžovatelka neuplatnila v procesu pořizování změny územního plánu, ačkoliv je uplatnit mohla. Tuto skutečnost krajský soud dle stěžovatelky nesprávně považoval za důvod pro to, aby se původně neprojednatelnými námitkami nemusel zabývat tak, jak to vyplývá z právního názoru Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud nový rozsudek krajského soudu zrušil.

IV.

[7] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 AOs 3/2013 - 29. Podotkl, že stěžovatelka výslovně při jednání před krajským soudem uvedla, že jí žádné objektivní důvody nebránily v uplatnění těch námitek, které pak uplatnila jako body návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Procesní pasivita stěžovatelky tak způsobila, že se soud těmito námitkami nemohl zabývat. Zbavila se možnosti, aby její námitky byly náležitě vypořádány orgánem vydávajícím napadené opatření obecné povahy, a aby o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud. To se týká především námitek proti proporcionalitě přijatého řešení, ale s ohledem na zásah do práv jiných subjektů rovněž námitek proti zákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce dále ve svém vyjádření uvedl přehled sporných námitek stěžovatelky a věcně se proti nim vymezil.

V.1

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je kasační stížnost přípustná, neboť byla v tomto řízení podána opakovaně. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. totiž není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu po tom, co jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Je tomu tak proto, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval opakovaně otázkou, k níž už v dané věci právní názor zaujal (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/05). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil“ (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 59/2007 - 56; všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz).

[9] To však neplatí, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.). Nad rámec doslovného znění tohoto ustanovení dovodila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu další výjimky ze zákazu podání opakované kasační stížnosti, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Tyto výjimky je nutno vnímat tak, že námitky opakované kasační stížnosti musí být podávány v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že řešena být nemohla, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení čj. 1 As 79/2009 - 165).

[10] Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, byla by jeho kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná zejména v případě, kdy by tento účastník brojil proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (blíže viz např. rozsudky čj. 6 As 1/2011 - 139, čj. 6 As 4/2011 - 136, či čj. 6 Ads 14/2011 - 241). Nejvyšší správní soud již také vyslovil, že kasační stížnost jiného účastníka řízení než toho, který podával první kasační stížnost v téže věci, zpravidla nebude opakovaná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (rozsudek čj. 8 As 75/2010 - 165). Brojil-li by však jiný účastník řízení v druhé kasační stížnosti proti závěrům Nejvyššího správního soudu vysloveným dříve v téže věci či závěrům krajského soudu vysloveným v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, musel by Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka má v předložené věci, v souladu s výjimkou z nepřipustnosti kasační stížnosti stanovenou v části věty za středníkem § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., za to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dle stěžovatelky se krajský soud nezabýval tím, zda na původně zrušenou část opatření obecné povahy nedopadají některé z námitek navrhovatelky, které krajský soud původně označil za neprojednatelné. Kasační námitka navrhovatelky se tedy týká otázky, která vyvstala teprve v důsledku předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v předložené věci. Touto otázkou se tak Nejvyšší správní soud dosud nezabýval. Nepřipustit takovou kasační stížnost by se rovnalo odepření přístupu k soudu. Jde zde o kasační tvrzení nová, Nejvyšším správním soudem neřešená. Kasační stížnost tak je přípustná.

V.2

[12] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i na základě námítky stěžovatelky.

[15] V rozhodnutí čj. 2 Afs 24/2005 - 44 Nejvyšší správní soud již vyslovil, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.“ Právě takového pochybení se v části svého rozhodnutí dopustil krajský soud.

[16] Krajský soud měl snahu řídit se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Na základě usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010 - 116 se měl zabývat tím, zda na původně zrušenou část opatření obecné povahy nedopadají některé z námitek navrhovatelky, které v předchozím rozsudku označil za neprojednatelné. Krajský soud z uvedeného usnesení rozšířeného senátu vyšel, ale dovodil z něj, že pokud účastník mohl námítky při přiměřené péči o svá práva podat a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže správní soud (*nikdy*) porušit právní jistotu dalších osob.

[17] Rozšířený senát však uvedl: „pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují“ (zdůraznění doplněno).

[18] Není tedy pravdou, že by procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejících přijetí opatření obecné povahy vedla vždy k neporušitelnosti právní jistoty třetích osob a tedy i nedůvodnosti návrhových bodů, které nemají předobraz v námitkách podaných v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Soud k procesní pasivitě navrhovatele sice přihlédně, avšak musí hodnotit všechny individuální okolnosti případu (srov. výrok usnesení rozšířeného senátu) a to, zda jsou dány závažné důvody pro to, aby i přes předchozí pasivitu navrhovatele jeho návrhovými body vyhověl.

[19] Způsob, jakým si krajský soud vyložil usnesení rozšířeného senátu, by vedl k tomu, že by zůstal beze změny předchozí právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2009 - 54. Nejvyšší správní soud však již opakovaně uvedl, že usnesením rozšířeného senátu byly závěry devátého senátu překonány, a proto je třeba „při posouzení námitek stěžovatelky uplatněných v každém z návrhových bodů samostatně vážít, zda a jaký význam má skutečnost, že stěžovatelka zůstala dříve, v procesu přijímání územního

plánu odpůrce, zcela pasivní (přestože stěžovatelka nenamítá, že neměla objektivně možnost se tohoto procesu zúčastnit a aktivně v procesu projednávání územního plánu vystupovat se svými návrhy a podněty i formou podání námitek)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 141/2014 - 39). Z naposledy citovaného rozsudku vyplývá, že pokud soud přistupuje i při znalosti usnesení rozšířeného senátu k bodům návrhu na zrušení opatření obecné povahy shodně jako to dříve vyplývalo z rozsudku devátého senátu (tj. věcně se jimi nezabývá), zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[20] Rozšířený senát tedy dovodil, že i tehdy, kdy soud shledá, že navrhovatel námitek nebo připomínky v průběhu pořizování opatření obecné povahy podat mohl, musí se soud dále zabývat tím, zda existují závažné důvody pro vyhovění některému z bodů návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ostatně v meritorním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010 - 185, které navazovalo na usnesení rozšířeného senátu v téže věci, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatelům nebránil žádný objektivní důvod v podání námitek nebo připomínek v procesu pořízení napadeného opatření obecné povahy. Následně se však v souladu se závěry rozšířeného senátu zabýval existencí závažných důvodů pro zrušení opatření obecné povahy a tyto důvody shledal. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy tedy vyhověl.

[21] Nejvyšší správní soud již také opakovaně vyložil, co lze považovat za závažné důvody pro zrušení opatření obecné povahy v těch případech, kdy byl navrhovatel v průběhu pořizování opatření obecné povahy pasivní (dosavadní judikaturu shrnuje např. rozsudek čj. 2 As 46/2014 - 79).

[22] Krajský soud se proti tomu jednotlivými původně „*neprojednatelnými*“ body návrhu stěžovatelky nezabýval. Nezabýval se ani tím, zda z těchto bodů nebo z jiných skutečností nevyplývají závažné důvody pro vyhovění návrhu stěžovatelky, byť jen v části, která byla předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Nemohl tedy bez bližšího vysvětlení dospět k názoru o „*nedůvodnosti*“ návrhových bodů 3), 4), 6), 8), 9), 10) a 11). Výše popsaným postupem při vypořádání uvedených návrhových bodů krajský soud zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Přitom se věcně těmito body ani existencí závažných důvodů pro vyhovění návrhu stěžovatelky nemohl zabývat Nejvyšší správní soud v tomto řízení, neboť to náleží soudu rozhodujícímu v prvním stupni, proti jehož rozhodnutí je zásadně přípustný opravný prostředek (kasační stížnost).

[23] Nejvyšší správní soud závěrem poznamenává, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu se týká pouze nevypořádání uvedených návrhových bodů, v ostatních částech rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud vady neshledal, ani nebyly namítány v kasační stížnosti.

VI.

[24] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 24. července 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu