

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mráky a JUDr. Jakuba Camrdu, v právní věci žalobce: **Město Vimperk**, se sídlem Vimperk, Steinbrenerova 6, zastoupené JUDr. Tomášem Samkem, advokátem se sídlem Příbram, Pražská 140, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 6, **za účasti osoby zúčastněné na řízení**: M. M., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 4. 2015, č. j. 10 A 20/2015 – 67,

t a k t o :

Věc **se postupuje** dle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2014, č. j. 39056/2014 - 81, jímž bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) vydaného v přezkumném řízení dne 16. 10. 2014, SZ OREG 6154/2014/stlu SO/7, č. j. KUJCK 60916/2014/OREG, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy, jímž byl dne 29. 6. 2011 vydán územní plán Města Vimperk.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí dovodil, že v řízení ve věci vydání opatření obecné povahy, resp. pořizování a vydávání územního plánu, existují pouze dotčené osoby [§ 172 odst. 4, 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], nikoli účastníci řízení. Podle žalovaného proto ani následné přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy ve smyslu § 171, § 174 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 95 odst. 4 správního řádu, nemá účastníky a tedy v návaznosti na § 9 a § 81 správního řádu nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, ani podat odvolání.

Rozhodnutí žalovaného stěžovatel napadl žalobou, v níž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, namítal, že byl účastníkem přezkumného řízení, proto mu svědčí právo podat proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 16. 10. 2014 odvolání podle § 81 správního řádu.

II. Rozsudek krajského soudu

Krajský soud dovodil, že podrobit přezkoumání územní plán z hlediska jeho zákonnosti umožňuje § 174 odst. 2 věta 1 správního řádu. Přezkumné řízení se pak provádí za přiměřené aplikace předpisů hlavy IX. správního řádu o přezkumném řízení. Účastníky přezkumného řízení jsou obecně podle § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, ve kterém bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. V souzené věci však předmětem přezkoumání nebyl individuální správní akt (rozhodnutí), ale územní plán, který je opatřením obecné povahy. Vzhledem k tomu, že okruh adresátů opatření obecné povahy je vymezen obecně, chybí v něm jmenovité určení adresátů opatření obecné povahy, přičemž řízení, ve kterém se opatření obecné povahy vydává, nemá účastníky řízení, ale ve smyslu § 172 odst. 4, 5 správního řádu jen dotčené osoby. Jestliže řízení, ve kterém byl územní plán vydán, žádné účastníky řízení nemělo, pak podle krajského soudu účastníky řízení nemá ani řízení přezkumné, předpokládá-li § 95 odst. 4 správního řádu, že účastníky jsou ti, kdo jimi byli v řízení původním. Ustanovení o účastenství v přezkumném řízení lze proto vztáhnout výlučně na přezkoumání správních rozhodnutí, ale nikoli na přezkoumání opatření obecné povahy a nelze úspěšně argumentovat § 81 odst. 1 správního řádu tím, že odvolání proti rozhodnutí může podat účastník řízení. Stěžovatel byl při přijímání územního plánu dotčenou osobou, nebyl tedy účastníkem řízení a nemohl ani odvolání proti napadenému rozhodnutí podat.

Krajský soud nepřisvědčil názoru stěžovatele ohledně účastenství v přezkumném řízení odvozeného od toho, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci samostatné působnosti stěžovatele. Důsledkem zrušovacího rozhodnutí krajského úřadu sice nastala situace, kdy území obce regulováno není. Nicméně vydání takového rozhodnutí ještě neznamená, že stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí nemůže nikterak bránit. Rozhodnutí krajského úřadu o zrušení územního plánu lze napadnout žalobou ve správním soudnictví.

Krajský soud vyjádřil nesouhlas s názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35. Podle názoru krajského soudu je zapotřebí při úvaze o přiměřené aplikaci předpisů správního řádu ve smyslu § 94 a násl. respektovat základní zásady správního řízení, přičemž jednou z nich je právě zásada rovnosti ve správním řízení. Přiznáním více práv jedné z dotčených osob, kterou je stěžovatel, by k narušení této rovnosti došlo, a proto nelze ani stěžovateli jako samosprávnému celku přiznat více práv než mají ostatní dotčené osoby. V této souvislosti krajský soud odkázal na další rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014 č. j. 4 AOs 4/2014 - 40, podle kterého rozhodnutí zrušující opatření obecné povahy je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. Nejedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a nelze proto požadovat, aby proti rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy byl vyčerpán řádný opravný prostředek. Řízení o přijetí opatření obecné povahy se vyznačuje absencí konkrétně určených účastníků a proti tomuto rozhodnutí, které bylo vydáno v přezkumném řízení, se nelze odvolat. Názorem Nejvyššího správního soudu,

pokračování

který byl vysloven v rozsudku ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2014 – 40, se krajský soud při vydání napadeného rozsudku řídil, když vycházel ze zásady, že novější judikatura nahrazuje judikaturu předchozí.

III. Kasační stížnost

Stěžovatel rozsudek krajského soudu napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda je stěžovatel účastníkem přezkumného řízení a má právo podat odvolání proti rozhodnutí, kterým krajský úřad v přezkumném řízení zrušil opatření obecné povahy vydané obcí v samostatné působnosti.

Stěžovatel zastává názor, že má právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. Toto rozhodnutí přímo zasahuje do jeho práv a byl zkrácen na svých procesních právech v přezkumném řízení, jehož následkem bylo zrušení opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy (územní plán), které bylo v přezkumném řízení zrušeno, bylo vydáno orgánem stěžovatele v rámci jeho samostatné působnosti, přičemž územní plán je nutno považovat za klíčový a v podstatě jediný prostředek, kterým stěžovatel může kontrolovat, regulovat a usměrňovat urbanistický rozvoj svého území. Postavení stěžovatele jako vydavatele přezkoumávaného opatření obecné povahy je vůči přezkumnému orgánu jiné než postavení osob, jejichž nemovitosti byly takovým opatřením dotčeny, a to jak z hlediska míry dopadu přezkumného rozhodnutí (ve vztahu ke stěžovateli se přezkumné rozhodnutí týká celého jeho území), tak z hlediska rozsahu práv a povinností, která jsou přezkumným řízením zasažena (na rozdíl od majitelů nemovitostí, kteří se v průběhu pořizování opatření obecné povahy pouze vyjadřují k jeho obsahu, nicméně aktivně v rámci pořizování nevystupují). Stěžovatel byl prostřednictvím svých orgánů vydavatelem i pořizovatelem územního plánu, tedy jeho aktivním tvůrcem a jeho zrušení do jeho práv objektivně zasáhlo podstatně více než u kterékoliv jiné osoby. V přezkumném řízení došlo k zásahu státní moci do samosprávy, když regulace rozvoje vlastního území formou územního plánování patří k jedné z podstatných složek samosprávy. Podle stěžovatele je nepřipustné, aby k takovému zásahu mohlo dojít v řízení, jehož by se nemohl účastnit a aktivně hájit svá práva. Takový výklad je v rozporu s právem samosprávy územně samosprávných celků (čl. 8 a čl. 100 Ústavy). Stěžovatel se ztotožňuje se závěrem Nejvyššího správního soudu, který vyjádřil v rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, tedy, že dojde-li v přezkumném řízení ke zrušení územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti, dochází jeho zrušením, (i částečným) k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Stát však může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Na přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy se podle stěžovatele nevztahuje § 95 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel zastává názor, že skutečnost, že řízení o vydání opatření obecné povahy nemá účastníky, bez dalšího neznámá, že

účastníky nemá ani přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy. Zasahuje-li rozhodnutí v přezkumném řízení do práv konkrétní osoby (v tomto případě do práv samosprávného celku – stěžovatele), je tato osoba účastníkem řízení, neboť podle stěžovatele § 95 odst. 4 správního řádu nemůže vyloučit, aby přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy mělo účastníky, neboť toto ustanovení se na přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy vůbec nepoužije, když jeho užití by z povahy věci nebylo přiměřené. Podle stěžovatele se pro stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení týkajícího se opatření obecné povahy užije § 27 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel má dále za to, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, nezakládají nerovnost osob co do možnosti domáhat se přezkumu rozhodnutí krajského úřadu, neboť v tomto rozsudku popsaná kritéria platí pro všechny osoby a míru dotčenosti je u každého případného odvolatele nutno posuzovat zvlášť.

Závěrem stěžovatel k aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013 – 40, krajským soudem, uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, je zjevně přílehavější na posuzovanou problematiku, neboť jím bylo rozhodováno v totožné věci.

Jako nepřipadná se pak stěžovateli jeví i argumentace krajského soudu, který uvádí, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013 – 40, při své argumentaci upřednostnil před aplikací rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, neboť tento byl publikován později a platí tak zásada, že novější judikatura nahrazuje judikaturu starší. Stěžovatel namítl, že tyto rozsudky byly publikovány pouhé 3 měsíce po sobě, kdy je více než pravděpodobné, že senát Nejvyššího správního soudu rozhodující ve věci sp. zn. 4 AOs 4/2013 neměl v době svého rozhodování k dispozici rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 AOs 1/2013. Vzhledem k této skutečnosti tak nelze jednoznačně tvrdit, že rozsudek starší byl plně nahrazen rozsudkem novějším. V úvahu je pak nutno také brát skutečnost, že rozsudky neupravují materii totožnou, ale pouze „příbuznou“, pojednávající o problematice opatření obecné povahy.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti, když se ztotožnil se závěry krajského soudu, který podle něj v obdobných případech rozhodoval shodně. Žalovaný odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013 – 40, ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013 – 40 (při citaci tohoto rozsudku žalovaný uvedl nesprávnou sp. zn. 5 As 4/2013 – pozn. zdejšího soudu), a tvrzení stěžovatele, že byl zkrácen na svých právech, označil za nepravdivé a účelové. Postup spočívající v možnosti zrušit opatření obecné povahy vydané obcí či její částí předvídá jak § 192 odst. 2 stavebního zákona, tak § 174 odst. 2 správního řádu. Jedná se tedy o „zásah“ zákonem dovolený s odpovídající povinností tento zásah respektovat. Otázka účastenství není otázkou subjektivního posuzování míry dotčených práv jednotlivých osob, což dále podrobněji rozvedl na nyní projednávané věci. Jako absurdní se žalovanému jeví výklad stěžovatele o

pokračování

aplikaci rozsudků Nejvyššího správního soudu na nyní posuzovanou věc, když stěžovatel pomíjí odchylné názory judikatury.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

V projednávané věci je zcela zásadní posouzení sporné otázky, zda obec, která vydala územní plán jako opatření obecné povahy, je účastníkem přezkumného řízení o jeho zrušení a zda je oprávněna podat řádný opravný prostředek (odvolání) proti rozhodnutí o zrušení vydaného územního plánu.

Pátý senát při hodnocení této otázky zjistil, že k této otázce existuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozdílná judikatura tak, jak na ni ostatně odkazují v rámci své argumentace účastníci řízení.

Stěžovatel v žalobních i kasačních námitkách vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, který obsáhle cituje, a v němž zdejší soud dospěl k následujícímu závěru: „Ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití § 94 a násl. správního řádu odůvodňuje závěr, že obec je v daném případě účastníkem přezkumného řízení, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu.“

Oproti tomu žalovaný a krajský soud vychází z opačného právního názoru, a to zejména s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013 – 40, v němž zdejší soud uvedl: „*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.... 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).* Je přitom vhodné zdůraznit, že správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska rovněž opatřením obecné povahy, k čemuž dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 – 33: „*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.*“ Přezkumné řízení je přitom 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).

Z výše uvedeného je zřejmé, že ve vztahu k výše vymezené sporné otázce je rozhodovací praxe senátů Nejvyššího správního soudu podstatně rozdílná, jsou tedy dány legitimní důvody pro postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s., tj. předložení věci k rozhodnutí o sporné otázce rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

VI. Závěr

Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se sporné právní otázky není jednotná. Senát, který nyní ve věci rozhoduje, se hodlá od právních závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, odchýlit, a proto pátý senát předkládá v souladu s § 17 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci řízení mají právo se ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení vyjádřit k věci předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 8. října 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu