



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Barbary Pořízkové, Jany Brothánkové, Miluše Doškové, Zdenka Kühna, Lenky Matyášové a Aleše Roztočila, v právní věci žalobce: **město Vimperk**, se sídlem Steinbrenerova 6, Vimperk, zast. JUDr. Tomášem Samkem, advokátem se sídlem Pražská 140, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2014, č. j. 39056/2014-81, 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 :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Dosavadní průběh řízení

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích („krajský soud“), jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo pro nepřipustnost zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje („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 ze dne 29. 6. 2011 - územní plán Města Vimperk.

[2] Žalovaný 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., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“)], nikoli účastníci řízení. 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, proto nemá účastníky. V návaznosti na § 9 a § 81 správního řádu nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, podat odvolání.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, 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 a svědčí mu právo podat proti rozhodnutí krajského úřadu odvolání.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Účastníky přezkumného řízení jsou obecně podle § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, ve kterém bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. V projednávané věci nebyl předmětem přezkoumání individuální správní akt (rozhodnutí), ale územní plán, který je opatřením obecné povahy. Okruh adresátů opatření obecné povahy je vymezen obecně, chybí v něm jmenovité určení adresátů, přičemž řízení, ve kterém se opatření obecné povahy vydává, nemá účastníky řízení, ale ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu jen dotčené osoby.

[5] Jestliže řízení, ve kterém byl územní plán vydán, žádné účastníky řízení nemělo, pak 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 vztáhnout výlučně na přezkoumání správních rozhodnutí.

[6] Krajský soud nesouhlasil s názorem uvedeným v rozsudku ve věci sp. zn. 7 AOs 1/2013. Při úvaze o přiměřené aplikaci předpisů správního řádu (dle § 94 a násl.) je zapotřebí respektovat základní zásady správního řízení, zejména zásadu 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. Krajský soud odkázal na 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel bez soudní ochrany nezůstane, neboť rozhodnutí krajského úřadu o zrušení územního plánu lze napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

II. Obsah kasační stížností a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že územní plán, který byl v přezkumném řízení zrušen, byl vydán v rámci jeho samostatné působnosti. Jako správní orgán příslušný k pořízení a vydání územního plánu má vůči přezkumnému orgánu postavení jiné než osoby, jejichž nemovitosti jsou tímto plánem dotčeny, a to jak z hlediska míry dopadu přezkoumávaného rozhodnutí (ve vztahu ke stěžovateli se přezkumné rozhodnutí týká celého jeho území), tak z hlediska rozsahu práv a povinností, která jsou tímto řízením zasažena (na rozdíl od majitelů nemovitostí, kteří se v průběhu pořizování územního plánu pouze vyjadřují k jeho obsahu, nicméně aktivně v rámci pořizování nevystupují).

[8] Do jeho práv bylo objektivně zasaženo podstatně více než u kterékoliv jiné osoby, neboť došlo k zásahu státní moci do samosprávy. Je nepřipustné, aby k takovému zásahu mohlo dojít v řízení, jehož by se stěžovatel nemohl účastnit a aktivně hájit svá práva. Soudem zvolený výklad je v rozporu s právem územně samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy). Na přezkumné řízení ve vztahu k opatření obecné povahy se § 95 odst. 4 správního řádu nevztahuje. Pro stanovení okruhu účastníků platí § 27 odst. 2 správního řádu.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že není žádný důvod, aby obec při přezkumu územního plánu měla odlišné postavení než ostatní dotčené osoby. Přiznáním postavení účastníka řízení obci by byla založena nerovnost v právu.

[10] Přezkumné řízení opatření obecné povahy bylo zákonodárcem koncipováno jako řízení úsporné, rychlé, týkající se zákonnosti a vedené nadřízeným orgánem ve vztahu k pořizovateli a vydavateli opatření. Přibližování tohoto postupu řízení v obecném slova smyslu a prodlužování řízení o odvolací fázi je v rozporu se smyslem a účelem přezkumného řízení opatření obecné povahy.

[11] Žalovaný obdobně jako krajský soud nesouhlasí se závěry NSS ve věci sp. zn. 7 AOs 1/2013. Dovolává se rozhodnutí NSS ve věci sp. zn. 4 AOs 4/2014 a komentářů v odborných publikacích ke správnímu řádu (např. Vedral J., Správní řád Komentář II. vydání, Bova Polygon, Praha 2012, Závěr ze dne 14. 12. 2009, č. 85, ze zasedání poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu).

III.

Postoupení věci rozšířenému senátu

[12] Při předběžném posouzení předkládající senát zjistil, že k otázce účastenství obce v řízení o přezkoumání jí vydaného opatření obecné povahy existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu, tak, jak na ni ostatně odkazují v rámci své argumentace účastníci řízení.

[13] V rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 – 35, dospěl sedmý senát 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.*“

[14] Oproti tomu čtvrtý senát v rozsudku ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013 – 40, uvedl: „*Jak totiž judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 – 33 a*

dále rozvedl v rozsudku ze dne 13. 12. 2013, 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).

[15] 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, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak. Přezkumné řízení je upraveno v hlavě IX (§§ 94 až 99) zařazené do části druhé správního řádu upravující obecná ustanovení o správním řízení. Těchto ustanovení však lze pro přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně, neboť již samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení (odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí. Výsledkem „přezkumného řízení“ vedeného podle § 174 správního řádu proto není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy...“.

[16] Z uvedených důvodů pátý senát předložil dle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Předkládající senát zjistil, že ohledně účastenství obce při přezkumu územního plánu, o které v projednávané věci jde, existuje rozdílná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jsou zde tudíž dány rozpory, o nichž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí ve věci, neboť stěžovatel v uplatněném kasačním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítá chybné posouzení právě této otázky.

IV.2. Posouzení povahy přezkumu územního plánu

[18] V projednávané věci jde o přezkum územního plánu. Územní plán je opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu.

[19] Zákodárce zůstal definici opatření obecné povahy dlužen a do § 171 správního řádu se dostalo pouze negativní vymezení, které odlišuje opatření obecné povahy od obou klasických forem činnosti správních orgánů, tedy činnosti normotvorné a rozhodovací. Opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt.

[20] V části šesté (nazvané „Opatření obecné povahy“) správní řád upravuje „řízení“ o opatření obecné povahy, a to formou obecné právní úpravy vydávání opatření obecné povahy v oblasti správního práva. Právní úprava obsažená ve stavebním zákoně je ve vztahu k této obecné úpravě úpravou speciální. Stavební zákon s odkazem na správní řád v šesti případech výslovně označuje správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti formou opatření obecné povahy. Jde o zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4 stavebního zákona), územní plán (§ 43 odst. 4 stavebního zákona), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2 stavebního zákona), regulační plán (§ 62 odst. 1 stavebního zákona), územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 stavebního zákona) a územní opatření o asanaci území (§ 97 odst. 2 stavebního zákona). Některé z těchto aktů jsou vydávány v samostatné působnosti, jiné v působnosti přenesené.

[21] Zvláštní povaze opatření obecné povahy odpovídá i způsob jeho vydávání, stejně tak i způsob přezkumu v rámci soudního řádu správního (§ 101a s. ř. s. a násl.). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Soudní řád správní dále přiznává zvláštní oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem obci, přičemž aktivní procesní legitimace zde není nijak omezena. Jak uvádí J. Vedral, jedná se o určitou dobu § 64 odst. 2 písm. j) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož může zastupitelstvo obce podat návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží (viz k tomu VEDRAL, J. Opatření obecné povahy. Správní právo, č. 6, 2007, s. 353). S tímto srovnáním lze souhlasit, neboť územní plánování je vyjma procesu pořizování územně plánovací dokumentace součástí samostatné působnosti, takže i toto oprávnění spadá svou povahou do ochrany práva obce na samosprávu (čl. 8 a 100 Ústavy).

[22] Přezkum zákonnosti opatření obecné povahy je umožněn i uvnitř veřejné správy dle správního řádu. Tomuto postupu zákonodárce bohužel věnoval pouze čtyři věty. Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode

dne jeho právní moci. Pro řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

[23] Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha přezkumu územního plánu, tj. opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti ve vztahu k části druhé správního řádu. Odpověď na tuto základní otázku předurčuje i povahu výsledku přezkumu. Jinými slovy je nutné vyřešit, v jaké míře se aplikují § 94 a násl. správního řádu (zda lze vůbec hovořit o správním řízení v obecném významu, zda má nějaké účastníky, a co je vlastně jeho výsledkem, zda opět opatření obecné povahy či rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu).

[24] Správní řád v § 174 odkazuje na přiměřené použití části druhé správního řádu. Slova „přiměřeně“ se užívá za situace, kdy se konkrétní vztahy nemají řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy. Z obecného odkazu na část druhou správního řádu jednoznačně nevyplývá, která ustanovení části druhé se mají pro přezkum opatření obecné povahy použít, případně nepoužít. Vzhledem ke zvláštní povaze opatření obecné povahy, postupu jeho vydávání a rozsahu části druhé správního řádu, měl být zákonodárce při odkazu na použití či naopak vyloučení určitých ustanovení správního řádu konkrétnější.

[25] Ani přiměřené použití právní normy či norem nemůže být projevem interpretační libovůle, nepochybně však vyjadřuje volnější vztah mezi porovnávanými právními vztahy, než je tomu u „použití obdobného“. Zákonodárce takovou úpravou dává v obecné rovině najevo určitou podobnost těchto vztahů, nikoli však jejich shodnost a umožňuje s přihlédnutím k povaze věci některé části odkazované úpravy nepoužít.

[26] Rozšířený senát vychází z předpokladu, že stejně jako „běžné přezkumné řízení“ vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorčím prostředkem. Tento prostředek lze uplatnit vůči jakémukoliv opatření obecné povahy vydanému správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl přezkoumávaný akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. Jedná se o postup zahajovaný z úřední povinnosti, na který nemá nikdo z okruhu případných adresátů právní nárok. Žádost, resp. podnět k přezkumu územního plánu, proto nezakládá právní nárok žadatele na jeho věcné projednání.

[27] Jen pro srovnání lze uvést ustálenou rozhodovací praxi správních soudů ve věcech posuzování přípustnosti žalob proti sdělením o podnětu k přezkumu správního rozhodnutí dle správního řádu. Dle této judikatury připis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je proto vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, č. 1831/2009 Sb. NSS).

[28] Přezkum územního plánu je tedy postupem z moci úřední, jehož zahájení by se za přiměřeného použití § 94 odst. 1 správního řádu mělo oznámit účastníkům řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením.

[29] Účastníky přezkumného řízení, jehož předmětem je rozhodnutí, jsou obecně podle § 95 odst. 4 správního řádu ti, kteří se účastnili původního řízení, nebo jejich právní nástupci.

[30] Při pořizování a vydávání územního plánu žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde okruh blíže neurčených tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námitky. Právě povaha územního plánu, který je opatřením obecné povahy směřujícím vůči blíže neurčenému okruhu osob, vylučuje možnost konkrétní účastníky řízení stanovit. Není-li územní plán určen objektivně určitému okruhu adresátů, neexistuje ani jmenovitě určený okruh osob, se kterými by mohlo být jednáno při jeho přezkumu. Postup, ve kterém je územní plán vydáván, není správním řízením v užším slova smyslu. Základním znakem řízení je, že v něm vedle orgánu, který autoritativně rozhoduje, existují konkrétně určené subjekty (účastníci), jichž se výsledné rozhodnutí dotýká nebo může dotýkat.

[31] Skutečnost, že zákonodárce tento v podstatě univerzální nástroj nápravy nezákonnosti uplatňovaný zejména v rámci hierarchického uspořádání státní správy umožnil i ve vztahu k opatřením obecné povahy a určitým způsobem jej formalizoval, automaticky neznamená, že se jedná o správní řízení v procesním slova smyslu, tedy že jej lze vést se jmenovitě určenými osobami v postavení účastníků řízení. Lze citovat např. Jiřího Hoetzla, podle něhož „[p]od správním řízením rozumí se obvykle 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).

[32] Není-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna - nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za „rozhodnutí“ a navázání jeho účinků na „právní moc“. Takovým výsledkem přezkumného řízení není úkon správního orgánu zakládající, měnící nebo rušící práva či povinnosti konkrétním osobám, ale závazný správní akt dopadající svým předmětem na obecně vymezený okruh adresátů. Pojmově proto nemůže mít přezkum územního plánu podobu správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí dle § 67 správního řádu.

[33] Ze samotné skutečnosti, že zákonodárce označil přezkum územního plánu za řízení, nelze dovozovat, že se jedná se o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, neboť zákonodárce za řízení označil v § 172 odst. 3 správního řádu i samotný proces, ve kterém se opatření obecné povahy vydává. Je však zcela nesporné, že vydávání opatření obecné povahy je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, nikoli správním řízením v užším slova smyslu. Zvláštní povaha přezkoumávaného aktu vylučuje, aby se přezkum územního plánu vedl shodným způsobem jako „běžné přezkumné řízení“, resp. některá ustanovení druhé části správního řádu včetně § 95 odst. 4 správního řádu na tento postup vůbec aplikovat nelze. Jde sice o dozorčí prostředek, jeho předmětem je však dozor nad zcela jinou formou činnosti veřejné správy, než je tomu u „běžného přezkumného řízení“.

[34] Zákonodárce si tohoto problému byl vědom, protože okruh účastníků při přezkumu opatření obecné povahy na rozdíl např. od veřejnoprávních smluv výslovně nevymezil (srov. § 165 odst. 6 správního řádu).

[35] Rozšířený senát se shoduje s touto částí dosavadní judikatury, která vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy a považuje za výsledek přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy. Pokud z právní úpravy vyplývá, že je správní orgán oprávněn (tj. má pravomoc) učinit úkon (zrušit územní plán), jímž při výkonu veřejné moci zasáhne do práv blíže neurčeného počtu osob, který z povahy věci nelze předem určit a nejedná se o zmocnění vydat právní předpis, pak je takový úkon z materiálního pojetí opatřením obecné povahy, protože naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Nelze dovozovat, že by rozšířený senát takto svévolně měnil zákonem stanovenou formu úkonu, kterým se územní plán v přezkumném řízení zrušuje, neboť při výkladu § 174 odst. 2 správního řádu je nutno zohlednit vedle výkladu doslovného (používá-li toto ustanovení pojem „rozhodnutí“) výklad systematický a teleologický. Posuzovaný případ nelze ani srovnávat s věcmi rozhodovanými Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 323/2015 - 37, a ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65 (resp. v na to navazujícím usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11), neboť v těchto věcech šlo o akty zákonem výslovně prohlášené za právní předpisy, k jejichž zrušení nemají správní soudy pravomoc a tuto pravomoc si nemohou přisvojit ani extenzivní aplikací materiálního pojetí opatření obecné povahy.

[36] Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu (srov. odst. 40 tohoto rozsudku), má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčeného okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu, a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořídit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci. Pozemky v dosud zastavitelných plochách se stávají součástí nezastavěného území, jejichž využití je možné pouze dle § 18 odst. 5, resp. § 188a stavebního zákona, regulativy stanovené pro využití určitých ploch pozbývají platnosti, což se může projevit ve snížení ochrany vlastníků sousedních nemovitostí, zanikají věcná předkupní práva k pozemkům a nemovitostem zřízená přezkoumávaným územním plánem apod. V důsledku deregulace území proto dochází k podstatnému zásahu do práv širokého okruhu blíže neurčených adresátů (obce, vlastníků nemovitostí, stavebníků, investorů a dalších). Zrušení územního plánu dozorčím orgánem tedy naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy.

[37] V přezkumném řízení proto může být opatření obecné povahy rušeno (v některých případech např. u opatření vydávaných v přenesené působnosti také nahrazeno jiným) pouze právním aktem stejného druhu a vlastní přezkum územního plánu je nutno vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání.

[38] K materiálnímu pojetí opatření obecné povahy se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008, Pl.ÚS 14/07, N 198/51 SbNU 409. V tomto nálezu mj. konstatoval,

že „§ 171 nového správního řádu charakterizuje v tomto smyslu opatření obecné povahy jednak materiálními znaky, a to negativním vymezením jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Zároveň ale stanovuje správním orgánům v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, postupovat podle části šesté zákona, jež upravuje řízení o návrhu opatření obecné povahy a jeho přezkum (formální znak)... [M]ateriálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.“

[39] Také převážná část odborné literatury, pokud se vůbec touto otázkou zabývá, zastává materiální pojetí opatření obecné povahy a považuje výsledek přezkumu dle § 172 správního řádu za opatření obecné povahy. Kromě již opakovaně uváděného Komentáře ke správnímu řádu dále pak Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 757: „Judikatura se opakovaně vyjádřila k tomu, jaká je povaha rozhodnutí v přezkumném řízení v případě přezkoumání opatření obecné povahy. NSS v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013 - 33, 3005/2014 Sb. NSS (shodně srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013 - 40), nejprve obecně konstatoval, že „správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy“. Posléze NSS v rozsudku ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013 - 40, uzavřel, že „rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy“. Na tom ničeho nemění, že KS v Praze (srov. usnesení ze dne 12. 6. 2013, č. j. 46 A 46/2013 - 9) vyslovil právní názor opačný. Přednostně je třeba zohlednit závěry NSS, které byly navíc vysloveny opakovaně. Ze strany krajského soudu se proto jedná spíše o exces a vybočení z dosavadního přístupu, který je založen na preferenci tzv. materiálního pojetí opatření obecné povahy.“ Macháčková, Jana a kol. Stavební zákon. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 219. ISBN 978-80-7400-492-6.: „Přezkumné řízení o opatření obecné povahy je zvláštním řízením podle části šesté správního řádu, na které se pouze přiměřeně použijí ustanovení části druhé, zejména § 94 a násl. SpŘ (srov. Vedral 2012 s. 1390, Závěr č. 85 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu“).

IV. 3. Možná procesní obrana

[40] Dozorčí orgány mohou územní plán zrušit pro rozpor se zákonem nebo pro nezákonnost předcházejícího řízení. Stavební zákon změnu územního plánu v přezkumném řízení výslovně vylučuje (srov. § 54 odst. 6 stavebního zákona). I kdyby však stavební zákon toto výslovné vyloučení neobsahoval, měla by případná změna opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti provedená dozorčím orgánem v rámci přezkumu vždy za následek nepřipustný zásah do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu [srov. § 147 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a v něm uvedený zákaz apelace v odvolacím řízení ve věcech samostatné působnosti či shodně § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

[41] V rámci přezkumného řízení se přezkoumává nejen zákonnost územního plánu, ale i zákonnost řízení o jeho vydání. Soulad s právními předpisy se posuzuje dle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám, které neměly vliv na soulad územního plánu s právními předpisy, se nepřihlíží.

[42] Výše uvedené nicméně neznamená, že zrušení územního plánu se stěžovatele žádným způsobem nedotkne. Opak je pravdou. Kompetence přezkoumávajícího správního orgánu sice nezahrnuje oprávnění územní plán jakýmkoliv způsobem měnit, ani samosprávnému celku přikázat, aby takový dokument vůbec měl, avšak jeho zrušení představuje podstatný zásah. Jak již bylo uvedeno výše, zrušení územního plánu má za následek deregulaci dotčeného území a s ní spojenou velkou míru právní nejistoty. Územní plán je klíčovým prostředkem, kterým může obec kontrolovat, regulovat a usměrňovat urbanistický rozvoj svého území a chránit jeho hodnoty. Ani ekonomický aspekt není zanedbatelný, protože pořízení územního plánu je finančně nákladné. Zrušení územního plánu se dotýká jak obce samotné, tak dalších subjektů. Jelikož o jeho věcné stránce rozhoduje obec v samostatné působnosti, dochází zrušením územního plánu k zásahu do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy).

[43] Zásah do práva obce na samosprávu nemá za následek „překlopení“ postupu dle části šesté správního řádu do formalizovaného řízení dle částí druhé, v rámci kterého by obec byla jediným účastníkem řízení s oprávněním podat proti výsledku přezkumu odvolání. Takový výklad by byl v rozporu s materiálním pojetím opatření obecné povahy a navíc by zakládal nerovnost v právech obce a blíže neurčeného počtu dotčených osob, do jejichž práv je zrušením územního plánu v přezkumném řízení zasahováno (zejm. vlastníků pozemků). Kasační stížnosti stěžovatele proto nelze v projednávané věci přisvědčit.

[44] Na druhé straně ani výklad, dle kterého nemá obec žádnou možnost do přezkumu jí vydaného opatření obecné povahy zasahovat, není udržitelný. Ačkoliv obec neměla ani při vydávání a schvalování územního plánu postavení dotčené osoby, musí mít vzhledem k povaze zásahu výkonné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu, možnost aktivně do tohoto „řízení“ vstoupit a případně se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Neznamená to však, že má natolik jiné či silnější postavení než např. vlastníci dotčených nemovitostí, a svědčí jí proto zvláštní privilegované postavení.

[45] Obci musí být za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu přiznáno postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitku. Dalším důvodem pro přiznání obci postavení dotčené osoby je to, že obci zpravidla svědčí řada věcných práv k nemovitostem na jejím území, např. vlastnická práva k pozemkům či věcná předkupní práva vyplývající z § 101 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení má obec předkupní právo k pozemku určenému územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo pro veřejné prostranství. Zrušením územního plánu předkupní právo zaniká. V takovém případě je obec zrušením územního plánu přímo dotčena na svých subjektivních právech.

[46] Ostatně postavení obcí a krajů, a to přímo jako účastníků řízení, se připouští i v případě sistace (pozastavení účinnosti) obecně závazných vyhlášek. Územní samospráva není jen výkonem veřejné moci, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí a krajů, které může obec a kraj hájit nejen před obecnými soudy a Ústavním soudem, ale i před správními orgány v rámci výkonu veřejné správy.

[47] Jakkoliv je výsledkem přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy, není účelem dozorčího prostředku (přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházela. Není proto žádného důvodu, aby byl

postup dozorčího orgánu zcela shodný s procesem stanoveným stavebním zákonem při jeho vydávání (např. veřejné projednání, apod.) S ohledem na skutečnost, že územní plán může být zrušen pouze pro rozpor se zákonem, může obec účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné a ke zrušení územního plánu není zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu může také namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která obci jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo veřejnému zájmu.

[48] Právo obce vstoupit do přezkumného řízení a uplatňovat své námitky či připomínky předpokládá, že dozorčí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (případně tak může za přiměřené aplikace § 98 správního řádu učinit současně). Dnem zveřejnění návrhu výsledného „rozhodnutí“ je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Podmínkou platného zveřejnění je, aby byl návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávaly připomínky či námitky (srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu).

[49] Jak již bylo uvedeno, obec není jediným subjektem, který může být výsledkem přezkumu dotčen. Zrušením územního plánu mohou být zasaženy i osoby, jejichž práv se vydání územního plánu dotýkalo a které postavení dotčených osob již měly. Tyto mohly podle významu svých práv podávat v procesu jeho schvalování připomínky či námitky. Takovým osobám musí být umožněno do „přezkumného řízení“ vstoupit a namítat, že ke zrušení územního plánu není žádný důvod, případně namítat, že zákonný důvod pro zrušení územního plánu je naopak dán.

[50] Osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní možnost uplatňovat svá práva v řízení o vydání územního plánu, by měly mít v „přezkumném řízení“ obdobné postavení, a to bez ohledu na to, zda svá práva v procesu vydávání územního plánu skutečně uplatnily. Je tomu tak proto, že při jeho přijímání nemusely mít proti tomuto územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.

[51] Právě proto, že vzhledem k povaze přezkoumávaného aktu není objektivně možné předem okruh takových osob stanovit, je na každé z nich, aby podle svého původního procesního postavení uplatnila proti návrhu výsledného aktu buď připomínku, nebo námitku.

[52] I pro dotčené osoby platí, že proti návrhu „rozhodnutí v přezkumném řízení“ mohou účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné (případně rozporné) a ke zrušení územního plánu není (je) zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu mohou obdobně jako obec namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která jim jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení územního plánu odporovalo veřejnému zájmu.

[53] Dozorčí orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, o námitkách je povinen rozhodnout jednotlivě. Odůvodněné rozhodnutí o námitkách je součástí výsledného aktu (výsledku přezkumu, viz § 172 odst. 5 správního řádu).

[54] Výsledné „rozhodnutí o zrušení územního plánu“ oznámí dozorčí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 správního řádu jeho oznámením. Proti tomuto výsledku přezkoumání pak mohou dotčené osoby obdobně jako obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s., pokud splňují podmínky pro aktivní procesní legitimaci, jak byly vyloženy v judikatuře rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS), a to ve lhůtě počítané od okamžiku jeho oznámení.

V. Závěr a náklady řízení

[55] Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.

[56] Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé, rozhodl rozšířený senát rozsudkem v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. Kasační námitka, dle které měl stěžovatel postavení účastníka řízení při přezkumu jím vydaného územního plánu a byl oprávněn brojit proti jeho výsledku odvoláním, není důvodná. Jiné kasační námitky vneseny nebyly. Z výše uvedených důvodů rozšířený senát kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. V přezkumném řízení mělo město Vimperk postavení dotčené osoby s právem podat proti návrhu na zrušení jím vydaného územního plánu námitky. Postup Krajského úřadu Jihočeského kraje v přezkumném řízení proto může napadnout návrhem na zrušení jím vydaného opatření dle § 101a s. ř. s.

[57] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, zde nebylo prokázáno, že by mu nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně 27. července 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnily soudkyně Jana Brothánková a Lenka Matyášová. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyň Jany Brothánkové a Lenky Matyášové k výroku a odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36.

[1] Rozšířený senát při posouzení věci dospěl k závěru, že je dána jeho pravomoc rozhodnout o předložené otázce, a to účastenství obce v řízení o přezkoumání jí vydaného opatření obecné povahy, neboť existuje rozdílná judikatura tohoto soudu. Při posouzení této otázky muselo být předně postaveno najisto, zda je správní akt, který je dle § 174 odst. 2 správního řádu výsledkem přezkumného řízení provedeného příslušným orgánem, jenž je nadán pravomocí přezkoumat soulad opatření obecné povahy s právními předpisy, rozhodnutím nebo rovněž opatřením obecné povahy.

[2] Rozšířený senát dospěl k závěru: *„Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, které byl územní plán zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky. Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a soudního řádu správního.“*

[3] Souhlasíme s tím, že obci, které byl územní plán zrušen cestou dozorčího prostředku nad výkonem samostatné působnosti postupem podle § 174 odst. 2 správního řádu, a osobám, které by mohly být přímo dotčeny zrušením vydaného opatření obecné povahy, musí být přiznáno právo v přezkumném řízení se k věci vyjádřit a uplatnit svoje argumenty proti důvodům, v nichž je spatřována případná nezákonnost vydaného opatření obecné povahy nebo postupu obce před jeho vydáním.

[4] V pravomoci rozšířeného senátu bylo otázku účastenství obce v přezkumném řízení, která je rozporná, řešit. Pro závěr, zda je obec (popř. další osoby dotčené vydaným územním plánem) „účastníkem přezkumného řízení“ je rozhodná povaha samotného aktu, který je výsledkem přezkumného řízení.

[5] Většinové stanovisko je založeno na tom, že výsledek přezkumu opatření obecné povahy, zde územního plánu, je rovněž opatřením obecné povahy. Správní řád v § 174 odst. 2 stanoví: *„Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Zákon tím určuje závazný postup (přezkumné řízení) i formu výsledného úkonu (rozhodnutí). Od obecně platné úpravy pro přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) stanoví pro toto přezkumné řízení odchylky (např. ve lhůtě pro zahájení přezkumného řízení), nikoli však co do formy výsledného správního aktu (tj. rozhodnutí).“*

[6] Různé senáty Nejvyššího správního soudu se opakovaně vyjádřily k tomu, zda, a za jakých podmínek, je správní soud oprávněn určit právní povahu aktu veřejné moci. Domníváme se, že většinový názor jde svým výkladem proti závěrům již vysloveným.

[7] V rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 323/2015 - 37, sedmý senát (i když šlo o posouzení, zda je obecně závazná vyhláška právním předpisem nebo opatřením obecné povahy) uvedl: „Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, v němž uvedl, že úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (srv. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se týkal územního plánu, jenž byl vydán ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud dále v citovaném usnesení uvedl, že projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který (aniž by svou pravomoc překročil) může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu. S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se ztotožnil Ústavní soud v usnesení ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, kterým rozhodl o ústavní stížnosti proti citovanému usnesení Nejvyššího správního soudu. V něm uvedl: *„akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.“* [...] *„[T]ento závěr nezabývá Ústavní soud v budoucnu možností, zejména naskytne-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, přiklonit se k materiálnímu zkoumání opatření obecné povahy. Úvaha, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu tedy otevřena. [...] Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout“ určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.“*

[8] Sedmý senát s přihlédnutím k uvedenému výše dovodil, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, protože „zákon o hlavním městě Praze (§ 44 odst. 3) ve spojení se zákonem o loteriích (§ 50 odst. 4) jednoznačně stanoví, že odpůrce může, a to formou obecně závazné vyhlášky, rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. ... I když ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo novelizováno zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy

v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, zákonodárce přesto ponechal stávající úpravu, podle které může obec v samostatné působnosti rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her pouze formou obecně závazné vyhlášky... Úvahy o tom, zda napadená vyhláška je opatřením obecné povahy či nikoliv, proto nejsou namístě, jelikož se nejedná o situaci, kdy zákonné pojmenování chybí nebo došlo k zásadní změně právní úpravy a chybí výslovná přechodná ustanovení. Namítl-li stěžovatel v kasační stížnosti, že z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, nelze vyjít proto, že se týká nařízení a nikoliv obecně závazné vyhlášky, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Podle jeho názoru je podstatné, že zákonodárce jednoznačně projevil vůli, aby obce rozhodovaly o dané problematice formou obecně závazné vyhlášky. V daném případě se tedy nejedná o situaci, kdy by zákon o loteriích formu aktu neupravoval.“

[9] S odkazem na navazující rekapitulaci nálezů Ústavního soudu uzavřel, že „Nejvyšší správní soud je povinen respektovat výslovně vyjádřenou vůli zákonodárce ohledně právní formy právního aktu, stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence.“

[10] V nyní projednávané věci, ač je předmětem posouzení povaha aktu dle § 174 odst. 2 správního řádu, je klíčová otázka obdobná. Není dle našeho názoru důvodu nahlížet na věc odlišnou optikou (viz bod [35] rozhodnutí rozšířeného senátu), stanoví-li zákon výslovně formu právního aktu, který je výsledkem přezkumného řízení.

[11] Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení, které lze zahájit usnesením vydaným do tří let od účinnosti opatření obecné povahy, účinky **rozhodnutí v přezkumném řízení** nastávají ode dne jeho **právní moci**.

[12] Pro řízení podle části šesté (§ 174 odst. 1) platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

[13] V § 171 správního řádu jako obecného předpisu zavazuje zákonodárce správní orgány k postupu podle části šesté tam, kde jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. V § 174 odst. 2 správního řádu upravuje dozorcí prostředek, jímž je přezkumné řízení a stanoví v souladu s obecnou úpravou přezkumného řízení i právní formu výsledného aktu: **rozhodnutí**. Tím spíše tedy, jestliže zákonodárce určil formu aktu jako rozhodnutí, ač současně v dotčené šesté části obecně upravil postup pro vydávání opatření obecné povahy, nelze shledat, že by šlo o nejednoznačné či neurčité vymezení formy aktu a je vyloučen vliv případné pozdější změny právní úpravy.

[14] Rozšířený senát by měl respektovat takto jednoznačně vyjádřenou vůli zákonodárce, který stanovil orgánu, jež nadal pravomocí přezkoumat i zrušit opatření obecné povahy, závazný postup a určil formu výsledného aktu.

[15] Krajský úřad dle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb. (krajské zřízení), resp. dle § 192 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. (stavební zákon) rozhoduje při přezkoumávání územních plánů obcí v přenesené působnosti. Vykonávat svou pravomoc může jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a to tím spíše, že jeho akt zasahuje do výsostného práva obce na samosprávu, které je zaručeno čl. 8 Ústavy. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát

zasahovat do činnosti územně samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Nejde tak toliko o zachování bezrozpornosti právního řádu při výkladu pojmu „rozhodnutí“ obsaženého v obecném právním procesním předpisu, ale o meze a způsob výkonu pravomoci státní správy nad akty vydávanými orgány samosprávy stanovené zákonem.

[16] Právní povaha aktu vydávaného v přezkumném řízení, tak jako i přezkumné řízení samo, je jiným postupem než postup předcházející vydání opatření obecné povahy. Předmětem přezkumu je opatření obecné povahy, kterým obec závazně stanovila pravidla pro budoucí uspořádání a využití území. Výsledkem přezkumného řízení /obsahově/ není opatření obecné povahy, krajský úřad nemá pravomoc regulovat území obce (nemůže změnit v přezkumném řízení územní plán; § 54 odst. 6 stavebního zákona). V případě zrušení územního plánu rozhodnutím v přezkumném řízení je to, co rozšířený senát dovozuje v bodu [35, 36], tj. deregulace území, pouze zákonným důsledkem (§ 55). Tento důsledek přináší s sebou však i zrušující rozsudek soudu, tedy výsledek řízení dle § 101a a násl. s. ř. s., a také není z tohoto důvodu rozsudek soudu, jako výsledek soudního přezkumu, považován za opatření obecné povahy.

[17] Výsledkem přezkumného řízení může být jak zrušení územního plánu, tak i zastavení přezkumného řízení. Podle § 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.* V takovém případě není usnesení o zastavení řízení pouhým procesním rozhodnutím, neboť správní orgán posuzuje i hmotněprávní důvody. Potom i toto rozhodnutí by muselo být opatřením obecné povahy se všemi důsledky (i soudního přezkumu), byť názor většiny v rozhodnutí výslovně označuje jako opatření obecné povahy pouze akt, kterým se územní plán ruší. Je zcela zjevné, že v případě usnesení o zastavení přezkumného řízení k žádné regulaci území nedochází.

[18] Závěr, zda je výsledek přezkumného řízení „rozhodnutí“ či „opatření obecné povahy“ nese s sebou i další hmotněprávní a procesní důsledky. Lze-li přezkumné řízení zahájit do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy (stejně jako se lze v téže lhůtě domáhat ochrany veřejných subjektivních práv návrhem u soudu podle § 101a s. ř. s.), pak závěr, že i správní akt - výsledek přezkumného řízení (a to jakýkoliv) - je rovněž opatřením obecné povahy, znamená, že i proti němu lze podat do tří let návrh k soudu. Otázka právní jistoty všech zúčastněných, nejen obce, tj. minimalizace zásahu, co do doby, kdy bude zřejmé, že změna může nastat jen opět „změnou“ tohoto opatření, vydanou obcí (která v mezidobí může, popř. dle požadavků stavebního zákona musí dle § 54 odst. 4 a 5, § 55 stavebního zákona, nastat) se tak nepřipustně prodlužuje a popírá tak lhůtu tří let, kterou zákonodárce stanovil jak pro možnou obranu před soudem v soudním řádu správním, tak pro zahájení řízení z moci úřední dle § 174 odst. 2 správního řádu, a kterou shledal „únosnou“ vzhledem k povaze aktu, jakým opatření obecné povahy je.

[19] Přezkumné řízení dle § 174 odst. 2 správního řádu, a v tom se shodujeme s většinou, je dozorcím prostředkem. Předmětem přezkumu je opatření obecné povahy, tj. smíšený akt, který je v daném případě výsledkem postupu dle § 52 stavebního zákona. Tato fáze procesu pořizování územního plánu je nazvána „řízení o územním plánu“, dotčené osoby nevystupují

v tomto „řízení“ v procesním postavení „účastníků“, jak tomu je ve standardním správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o právech a povinnostech, jsou jim ale v tomto „řízení“ přiznána procesní práva. Okruh dotčených osob – adresátů opatření obecné povahy – je určen nikoli konkrétně, ale druhově. Proto pro postup podle části šesté (§ 174 odst. 1 správního řádu) platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

[20] Podle § 2 odst. 3 (část první) správního řádu mezi základní zásady činnosti správních orgánů patří *šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“)*. Dotčené osoby jsou „stranou“, jestliže se činnost správního orgánu jejich práv či zájmů dotýká. Nelze-li obdobně ohledně účastníků přezkumného řízení aplikovat § 95 odst. 4 správního řádu (protože původní řízení nebylo vedeno ve smyslu § 9 správního řádu), lze přiměřeně ve smyslu uvedené definice „osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“ považovat za „účastníky“ dotčené osoby dle části druhé, § 27 odst. 1 písm. b) a odst. 2 správního řádu, tzn. za „účastníky“ přezkumného řízení zahajovaného z moci úřední považovat „dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost, popř. další „dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

[21] Účastníkem přezkumného řízení bude obec, jejíž právo na samosprávu může být rozhodnutím v přezkumném řízení dotčeno (obdobně jako je účastníkem v případě uplatnění jiných dozorčích prostředků dle § 123 obecního zřízení, § 106 zákona o hlavním městě Praze).

[22] Pro účastenství dalších dotčených osob je rozhodné, zda mohou být rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení, tzn. zrušením územního plánu nebo jeho části, popř. zastavením řízení, přímo dotčeny v právech nebo povinnostech. Těmi mohou být vlastníci pozemků a staveb dotčení schváleným řešením regulace území (dotčení např. určením jejich pozemků jako ploch pro veřejně prospěšné stavby, mezující sousedi těchto ploch), oprávněný investor a zástupce veřejnosti, kteří podali námitky v „řízení“ o územním plánu (§ 52 odst. 2 stavebního zákona, § 172 odst. 5 správního řádu). O jejich námitkách bylo opatřením obecné povahy rozhodnuto, toto rozhodnutí je součástí vydaného a již účinného opatření a není pochyb, že mohou být dotčeni z titulu hmotného práva (popř. oprávněného zájmu) nebo procesního práva, bylo-li jejich námitkám vyhověno, i zrušením již účinného opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Okruh těchto osob jako účastníků navazujícího přezkumného řízení je určitelný z rozhodnutí o námitkách.

[23] Zrušením účinného územního plánu (zastavením řízení) mohou být dotčeni nesporně z tohoto okruhu osob i ti, kteří s navrhovaným řešením regulace území souhlasili (proto ani námitky nepodali). Ani těm není upřeno právo být účastníkem přezkumného řízení. Jejich situace, pokud jde o uplatnění práv v tomto řízení, je srovnatelná s postavením účastníků v řízení o umístění liniové stavby, v němž jsou účastníci vymezeni v rozhodnutí o zahájení řízení uvedením parcelních čísel pozemků. V případě přezkoumání územního plánu postačí v usnesení o zahájení řízení určení, že jde o vlastníky pozemků a staveb, popř. oprávněné investory v katastrálním území obce, kterého (kterých) se toto opatření obecné povahy týká.

[24] Připomínky dalších osob (pokud nevyužily možnost zvolit si zástupce veřejnosti a získat tak „kvalifikované“ postavení v „řízení o územním plánu“; k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182) byly toliko podkladem pro vydání opatření obecné povahy a správní orgán se s nimi byl povinen vypořádat (§ 172 odst. 4 správního řádu). Stejně tak budou tyto připomínky podkladem i v následném přezkumném řízení. Ten, kdo připomínky podal, je účastníkem řízení; ten kdo je nepodal, nedisponuje ani procesním právem na jejich vypořádání, nicméně se postavení účastníka může v přezkumném řízení domáhat a bude jím, dokud se neprokáže opak (§ 28 správního řádu).

[25] Závěru, že „*správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy*“ nesvědčí nutně ani procesní uchopení způsobu „oznamování“ usnesení o zahájení přezkumného řízení a výsledku přezkumného řízení (§ 172 odst. 1, § 173 odst. 1 správního řádu). Bez ohledu na to, zda samotné oznámení o zahájení či výsledek přezkumného řízení je rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, bude podle většinového závěru oznámen vyvěšením na úřední desce a účinnosti nabude patnáctým dnem po vyvěšení (viz body [48] a [54] rozsudku v této věci). Stejným způsobem, postupem podle § 25 a § 26 správního řádu bude veřejnou vyhláškou oznámeno i **rozhodnutí** všem účastníkům přezkumného řízení, či jakýkoli úkon či akt, který mu předcházela. Do právní sféry adresátů se tak dostává stejným, zákonem předepsaným způsobem, aby se k němu mohli vyjádřit. Oproti většinovému názoru se domníváme nadto, že jde o „doručení“ rozhodnutí veřejnou vyhláškou (k tomu blíže odkazujeme i na závěry disentu k usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489). Pro doručování (jeden ze způsobů oznamování) písemností v řízení o vydání opatření obecné povahy, tak i pro správní řízení (včetně přezkumného řízení), tzn. i pro doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou, platí totéž. Konečně srovnatelný postup, řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 odst. 2 až 4 správního řádu) předpokládá, že výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu pro účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu lze nahradit zveřejněním výrokové části rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námítky a navrhopvat doplnění řízení. O zahájení řízení se i v tomto případě uvědomuje veřejnou vyhláškou; řízení je zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce; lhůta nesmí být kratší než 15 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce. Nadstandardně pak toto řízení umožňuje dokonce ustanovit opatrovníka osobám, jejichž zájmy si neodporují.

[26] V návaznosti na procesní důsledky uvedené v bodu [18] tohoto odlišného stanoviska máme za to, že ten, kdo je zrušením opatření obecné povahy v přezkumném řízení dotčen v právech (resp. je zasažena jeho právní sféra), obrátí se na soud, aby mu poskytl ochranu, bezprostředně následně (nebude otálet téměř 3 roky). Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nastávají ode dne právní moci. Dle § 101d odst. 4 s. ř. s. práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých (jen) před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. I proto lze lhůtu tří let k zahájení obou postupů, jimiž lze opatření obecné povahy přezkoumat a popř. i zrušit, stanovenou zákonem za důvodně zákonodárcem určenou jako nejzazší.

[27] Rozšířený senát (usnesení shora sp. zn. 4 As 217/2015) dospěl k závěru, že nelze přiznat odkladný účinek návrhu na zrušení opatření obecné povahy v řízení před krajským soudem; lze rozhodnout jen o předběžném opatření. Je-li výsledkem přezkumného řízení rovněž opatření obecné povahy, odkladný účinek lze přiznat až kasační stížnosti. V mezidobí

však obec může znovu vydat územní plán, vázána výsledkem přezkumného řízení. Budou pak vedle sebe dva územní plány obce, pakliže původní, zrušený krajským soudem, po zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, obživne? Tyto aspekty většinové rozhodnutí nikterak nereflektuje.

[28] S přihlédnutím k výše uvedenému máme za to, že výsledkem přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 správního řádu je rozhodnutí, které lze napadnout žalobou dle § 65 s. ř. s.

V Brně dne 27. července 2016

Jana Brothánková
členka rozšířeného senátu

Lenka Matyášová
členka rozšířeného senátu