



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelů: **a) V. F., b) E. F.**, oba zast. advokátem JUDr. Markem Křížem, Ph.D., Masarykovo nám. 91/28, Karviná, proti odpůrkyni: **obec Horní Bludovice**, Horní Bludovice 434, zast. advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 567/33, Brno, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Změna č. 3 územního plánu Horní Bludovice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 3. 2023, čj. 76 A 2/2022-48,

t a k t o :

- I. Řízení o kasační stížnosti navrhovatelky b) **se zastavuje**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatelky b).
- III. Ve vztahu k navrhovateli a) se usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 3. 2023, čj. 76 A 2/2022-48, **ruší** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Odpůrkyně obec Horní Bludovice vydala usnesením svého zastupitelstva ze dne 14. 4. 2021 opatření obecné povahy č. 1/2021 – změna č. 3 územního plánu Horní Bludovice. Opatření nabylo účinnosti dne 19. 5. 2021. Navrhovatelé se návrhem u krajského soudu domáhali zrušení části tohoto opatření obecné povahy. Souběžně podali ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje podnět k zahájení přezkumného řízení ohledně tohoto opatření obecné povahy. Krajský úřad přezkumné řízení skutečně zahájil, krajský soud poté řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy do ukončení přezkumného řízení přerušil. Krajský úřad vydal dne 6. 1. 2023 opatření obecné povahy čj. MSK 172019/2022, kterým spornou změnu územního plánu zrušil. Krajský soud poté rozhodl o pokračování

v řízení. A protože po zrušení napadeného opatření obecné povahy odpadl předmět řízení, soud usnesením návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[2] Proti usnesení krajského soudu podali navrhovatelé (navrhovatelé) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítli, že krajský soud neměl jejich návrh odmítnout, ale měl řízení o návrhu znovu přerušit. Obec Horní Bludovice totiž u krajského soudu napadla rozhodnutí krajského úřadu o zrušení sporného opatření obecné povahy a krajský soud měl na výsledek této kauzy počkat. Pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž platí prekluzivní lhůta jednoho roku od jeho účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Pokud by krajský soud zrušil „rušící“ opatření krajského úřadu, stěžovatelé by přišli o možnost změnu územního plánu napadnout kvůli uplynutí lhůty.

[3] Odpůrkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. Postup krajského soudu v nynější věci považuje za jediný možný. Připouští, že v důsledku odmítnutí návrhu v napadeném usnesení dojde k některým nepříznivým důsledkům, např. k zániku možnosti opětovně zahájit abstraktní přezkum sporného opatření. To však nezakládá nezákonnost napadeného usnesení. Zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení zakládá nedostatek podmínek řízení. Požadavku stěžovatelů, aby krajský soud přerušil řízení, neodpovídá žádný z důvodů pro přerušování řízení podle § 48 s. ř. s. Podle odpůrkyně neplatí, že by stěžovatelé „přišli o spor“, mají totiž stále možnost zahájit incidenční přezkum sporného opatření. A konečně dodává, že ze skutkově obdobného případu v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, čj. 1 As 302/2021-49, lze dovodit, že „obživnutí“ sporného opatření nemůže prolomit lhůtu pro jeho soudní přezkum podle § 101b s. ř. s. Tato lhůta vždy plyne od okamžiku původního nabytí účinnosti opatření.

[4] Stěžovatelé zaslali k vyjádření odpůrkyně repliku. V něm se ohradili proti tomu, že jim odpůrkyně v nynější věci chce nechat „jen“ incidenční přezkum sporného opatření. Vysvětlili, že abstraktní přezkum nabízí širší možnosti než přezkum incidenční. V dalším podání pak stěžovatelé NSS upozornili, že stejný krajský soud během července 2023 rozhodnutí krajského úřadu skutečně zrušil. Stalo se tedy přesně to, na co od počátku upozorňovali, kvůli odmítnutí jejich návrhu v nynější věci a uplynutí lhůty „přišli o spor“.

[5] NSS vyzval usnesením ze dne 5. 4. 2023 oba stěžovatele k zaplacení soudního poplatku za podání kasační stížnosti ve lhůtě 15 dní od doručení uvedeného usnesení. Soudní poplatek zaplatil pouze stěžovatel a). Naopak stěžovatelka b) soudní poplatek ve stanovené lhůtě (která skončila dne 20. 4. 2023) ani později nezaplatila. Proto NSS řízení o její kasační stížnosti zastavil podle § 47 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. (**výrok I**). Současně rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b) tak, že nikdo z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (viz § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., **výrok II**).

[6] Dále se NSS zabýval jen kasační stížností stěžovatele a). Tato kasační stížnost je důvodná.

[7] Jak NSS výše uvedl, v souběžně vedeném přezkumném řízení krajský úřad sporné opatření obecné povahy zrušil. Krajský soud poté v napadeném usnesení návrh stěžovatelů

pokračování

odmítl, neboť odpadl předmět řízení a nastal tak neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení. Odpůrkyně vzápětí podala ke krajskému soudu návrh na zrušení výše zmíněného rozhodnutí krajského úřadu (které je formálně také opatřením obecné povahy, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, *Vimperk*, bod 35). A krajský soud rozsudkem ze dne 13. 7. 2023, čj. 76 A 1/2023-87, odpůrkyni vyhověl a rozhodnutí krajského úřadu zrušil. Podle krajského soudu totiž krajský úřad rozhodl o zrušení sporného opatření až několik měsíců poté, co uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu a krajskému úřadu prekludovalo právo sporné opatření přezkoumat (proti tomuto rozsudku podal krajský úřad kasační stížnost, kterou se NSS zabývá v řízení pod sp. zn. 5 As 183/2023).

[8] V případě soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů podle § 65 s. ř. s. platí, že je-li napadené rozhodnutí zrušeno, jde o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Soud by měl v takovém případě *standardně* žalobu proti rozhodnutí odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 As 16/2014-65, č. 3105/2014 Sb. NSS). To však neplatí, pokud může takto odklizené správní rozhodnutí stále „obživnout“ – např. pokud je rušící rozhodnutí samo přezkoumáváno před správním soudem, který jej může zrušit. V takových případech je namístě, aby soud žalobu neodmítl, ale řízení přerušil a vyčkal, zda k „obživnutí“ zrušeného rozhodnutí nakonec nedojde (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, čj. 3 As 253/2015-199). Stejně závěry platí i ve věci nynější, byť nešlo o přezkum správního rozhodnutí, ale opatření obecné povahy (a nešlo o žalobu, ale návrh).

[9] Odpůrkyně má v obecné rovině pravdu, že NSS v řadě případů řekl, že zrušená opatření obecné povahy standardně „neožívají“. Tento závěr však platí především pro situace, kdy *nový* územní plán nahradil ten *původní* (rozsudek ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 As 4/2012-31, *územní plán města Dobříš*). Situace v nynější věci je však jiná. V právě projednávaném případě totiž nejde primárně o otázku „obživnutí“ původní části územního plánu Horní Bludovice, ale o osud jedné z jeho změn, která byla zrušena v přezkumném řízení rozhodnutím, které posléze zrušil krajský soud. V takovém případě musí logicky při zrušení „rušícího“ opatření obecné povahy vydaného v přezkumném řízení sporné opatření opět nabýt účinnost. Odpůrkyně v nynější věci argumentuje proti možnosti „obživnutí“ změny územního plánu, která byla zrušena v přezkumném řízení, takovýto výklad by byl však v jasném rozporu s ústavním právem obce na samosprávu (čl. 100 Ústavy; do tohoto práva spadá též tvorba a změny územního plánu, k tomu rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 4 As 118/2020-52, *Pec pod Sněžkou*, body 69-70). Pokud by šlo v přezkumném řízení bez ohledu na jeho vady (např. dokonce prekluze pravomoci sporné opatření vůbec přezkoumat) *nenávratně* rušit opatření obecné povahy vydaná obcemi, ztratil by smysl soudní přezkum výsledku přezkumného řízení, ve kterém se sporné opatření zrušilo.

[10] Odmítnout je třeba též argument odpůrkyně, že si stěžovatel mohl „vystačit“ s incidenčním přezkumem (tedy situací, kdy návrhovatel je oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, a společně s takovým návrhem podává návrh na zrušení opatření obecné povahy; § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s., srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, *Buchlovice*, body 20 násl.). Incidenční přezkum

opatření obecné povahy má akcesorickou povahu. Umožňuje napadnout opatření jen proto, že sloužilo jako podklad napadeného správního rozhodnutí nebo jiného zásahu do práv. V praxi však nemusí být vůbec jednoduché se tímto způsobem k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dostat.

[11] Není přílehlavý ani argument odpůrkyně, že na nynější věc lze analogicky použít závěry z výše cit. rozsudku 1 As 302/2021. NSS v uvedeném rozsudku řešil situaci, kdy chtěl správní orgán po zrušení „rušícího“ opatření obecné povahy vydaného v přezkumném řízení dále pokračovat v přezkumném řízení, které ale v prvé řadě ani správně nezahájil. S odkazem na tento rozsudek odpůrkyně tvrdí, že „obživení“ sporného opatření nemůže prolomit lhůtu pro zahájení soudního řízení podle § 101b odst. 1 s. ř. s. Tuto lhůtu však stěžovatel v řízení před krajským soudem bezpečně dodržel, v nynější věci není co „prolamovat“.

[12] Odpůrkyně dále kritizuje, že do této situace se dostali stěžovatelé sami, protože proti spornému opatření podali jednak návrh ke krajskému soudu, jednak podnět k zahájení přezkumného řízení. Stěžovateli to ale podle NSS nelze vyčítat. Naopak, i zde platí zásada subsidiarity soudního přezkumu, podle níž platí, že ochrana před soudy přichází na řadu teprve tehdy, neodstraní-li se nezákonnost uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.). Přesně v duchu této zásady stěžovatel postupoval.

[13] NSS tedy shrnuje, že krajský soud měl postupovat podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a řízení o návrhu přerušit. Otázka, zda je sporné opatření definitivně zrušeno, nebo zda ještě může „obživnout“ (a tedy zda má krajský soud vůbec co přezkoumávat), představuje otázku, která *může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé*.

[14] NSS proto ve vztahu ke stěžovateli a) zrušil usnesení krajského soudu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., **výrok III**). Krajský soud je vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení, které již povede jen se stěžovatelem (navrhovatelem) a), vyčká na výsledek řízení o kasační stížnosti Krajského úřadu Moravskoslezského kraje vedeného pod sp. zn. 5 As 183/2023. Za tímto účelem řízení přeruší [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Teprve po ukončení zmíněného řízení si vyhodnotí, zda může návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu