



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Rocket Nice One s.r.o.**, se sídlem Běžecká 2407/2 Břevnov, Praha 6, zast. Mgr. Janem Tomaierem, advokátem, se sídlem Černokostelecká 281/7, Praha 10, proti odpůrci: **město Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 4. 2023, č. j. 30 A 34/2023-70,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á.**
- II. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á.**

O d ů v o d n ě n í:

[1] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného usnesení soudu, kterým byl odmítnut jeho návrh podaný podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.); tímto se domáhal zrušení „jednacího řádu pro správní řízení o povolení výjimky z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, schváleného na zasedání rady města Rokytnice nad Jizerou dne 13. 6. 2022“ (dále „jednací řád“).

[2] V **návrhu** stěžovatel uvedl, že rada města Rokytnice nad Jizerou schválila na svém 26. zasedání dne 1. 11. 2021 opatření obecné povahy č. 1/2021 – územní opatření o stavební uzávěře (dále jen „Opatření“). V článku 3 Opatření obsahovalo podmínky výjimek ze

stavební uzávěry, dle článku 3 odst. 1 opatření se stavební uzávěra nevztahovala na stavební záměry, o nichž již bylo pravomocně rozhodnuto (vydáno územní či stavební povolení), a na stavební záměry, pro které byla s městem Rokytnice nad Jizerou uzavřena a je v platnosti smlouva o spolupráci; v čl. 3 odst. 2 opatření stanovil odpůrce postup pro udělení výjimky z opatření o stavební uzávěře v dalších případech a stanovil, jaké jsou podklady pro vydání rozhodnutí odpůrce o výjimce.

[3] Stěžovatel uvedl, že podal dne 10. 2. 2022 ke Krajskému soudu v Hradci Králové návrh na zrušení opatření. Krajský soud rozsudkem ze dne 10. 5. 2022, č. j. 30 A 12/2022-196, rozhodl o zrušení článku 3 opatření o stavební uzávěře. Na rozsudek reagovalo město tak, že na zasedání odpůrce konaném dne 13. 6. 2022 byl schválen jednací řád, dle něhož má odpůrce právo rozhodnout o udělení výjimek. Dle stěžovatele jednací řád je svou povahou integrální součástí opatření o stavební uzávěře a byl odpůrcem vydán v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Z tohoto důvodu přistoupil navrhovatel k podání tohoto návrhu v souladu s § 101a s. ř. s.

[4] Stěžovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků, které jsou dle platného územního plánu určené k zastavení výstavbou městského typu vedené jako „Plochy smíšené obytné – centrální“ a tyto jsou rovněž regulovány, respektive spadají pod území regulované opatřením. Tvrdí, že odpůrce přijal jednací řád jako reakci na zrušení čl. 3 opatření; na zasedání odpůrce dne 13. 6. 2022 bylo uvedeno, že jednací řád je určen pro správní řízení o vydávání rozhodnutí o povolení výjimek, což koneckonců vyplývá již z názvu jednacího řádu. Jediné věcné kritérium pro vydávání výjimek obsahuje článek 1 jednacího řádu, v němž je stanoveno: *„Jednací řád Rady města Rokytnice nad Jizerou pro správní řízení o povolení výjimky z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel, stanoví podrobnosti jednání tohoto kolegiálního orgánu.“* Pouze část věty představuje doslovný přepis části § 99 odst. 3 stavebního zákona a neposkytuje rozhodujícímu orgánu (odpůrci) ani žadateli o výjimku žádné vodítko, na základě jakých kritérií bude rozhodováno. Jednací řád tedy dává odpůrci možnost povolit výjimku v jakémkoliv případě. Jinými slovy, odpůrce v jednacím řádu rozhodl, že výjimky z opatření o stavební uzávěře budou vydávány bez jakéhokoliv omezení, resp. pouze na základě jeho vlastního uvážení. Jednací řád lze proto považovat materiálně (podle svého obsahu a dopadu do práv navrhovatele) za součást opatření (za dané situace jeho obligatorní obsahovou náležitost). Dále stěžovatel namítal, že odpůrce postupoval při přijetí jednacího řádu nezákonně, neboť jej například neprojednal s dotčenými orgány a nebyl zveřejněn. Při jeho pořízení tak bylo postupováno v rozporu s § 171 a násl. správního řádu a § 98 odst. 2 stavebního zákona. Dále navrhovatel poukázal na skutečnost, že čl. 9 odst. 3 jednacího řádu je v rozporu s § 101 odst. 2 zákona o obcích – zde je řešena problematika usnášeníschopnosti odpůrce a potřebný počet členů odpůrce pro přijetí určitého rozhodnutí. Pravidlo stanovené v jednacím řádu je mírnější, a tudíž v rozporu s § 101 odst. 2 zákona o obcích. Dále navrhovatel uvedl, že přijetím jednacího řádu odpůrce překračuje své pravomoci při jeho rozhodování o udělování výjimek z opatření o stavební uzávěře, neboť tyto mohou být regulovány pouze v opatření obecné povahy. Namítl, že jednací řád neumožňuje transparentní udělování výjimek v souladu s účelem opatření, nejsou stanovena žádná předvídatelná a objektivní kritéria pro udělování

pokračování

výjimek z opatření. Jednací řád tak trpí stejnou vadou jako krajským soudem zrušený čl. 3 opatření o stavební uzávěře.

[5] **Krajský soud** přisvědčil stěžovateli v tom, že na správní akty je nutné pohlížet materiálně (tedy dle jejich obsahu) - a to zejména za situace, kdy je to potřebné k efektivní ochraně práv jednotlivce, jako adresáta aktů vydaných v oblasti vrchnostenské veřejné správy. S odkazem na postupný vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu poté konstatoval, že opatřením obecné povahy se rozumí akt vrchnostenské veřejné správy, který stojí na pomezí dvou typických forem rozhodovacích činností správních orgánů, a to normativních a individuálních právních aktů. Opatření obecné povahy v sobě spojuje znaky jak právních předpisů, tak i znaky správního rozhodnutí, tzn., že opatření obecné povahy odkazuje na konkrétní předmět, který může být vymezen jak prostorově, tak i věcně a jeho účinky dopadají na neurčitý počet adresátů. Zároveň opatření obecné povahy závazně stanoví práva a povinnosti adresátům vně systému veřejné správy (k tomu ostatně srov. § 2 s. ř. s.). Krajský soud dále vymezil (pro účely materiálního pojetí) znaky opatření obecné povahy (akt, který kombinuje abstraktní a konkrétní regulaci - v konkrétní věci upravuje právní poměry druhově vymezených osob; akt jednostranný - je projevem pravomoci správního orgánu; akt s přímo působícími právními účinky; akt právně závazný; akt působící vůči nepodřízeným adresátům (na rozdíl od pouze interně závazných abstraktních aktů, např. směrnic ministerstev - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 5 Ao 2/2008-23, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011-22).

[6] Krajský soud dospěl k závěru, že prvky aktu vrchnostenské veřejné správy (stran působení vně veřejné správy a stran potenciality zásahu do práv adresátů) jednací řád odpůrce nenaplnuje; odkázal na § 101 odst. 4 zákona č. 120/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, kde je upraven jednací řád (*„Rada obce se schází ke svým schůzím podle potřeby, její schůze jsou neveřejné. Rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Rada obce pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Rada obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce.“*

[7] Dle krajského soudu rada obce vydává pro vlastní potřeby jednací řád jako vnitroorganizační předpis, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady. Obsahové ani formální náležitosti jednacího řádu rady obce zákon o obcích nestanoví, ty jsou dány především požadavky a potřebami praxe. Z dané úpravy je dle krajského soudu zřejmé, že pro přijetí jednacího řádu v radě obce platí obecná pravidla stanovená pro platné přijetí usnesení nebo jiného rozhodnutí, jak jsou stanovena v § 101 odst. 2 zákona o obcích [k tomu srov. PRŮCHA, P. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J.: Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer. Rok 2022, 344 s. (komentář k § 101)]. Rada obce, nyní v postavení odpůrce, tak de facto zavazuje sama sebe, a to způsobem, který

vzbuzuje v adresátech rozhodnutí o výjimkách z opatření o stavební závěře legitimní očekávání stran rozhodování o oněch výjimkách. Tímto způsobem by mělo být učiněno za dost transparentnosti rozhodování. Krajský soud poznamenal, že adresáti rozhodnutí o výjimkách se následně (v případě jejich soudního přezkumu) mohou dovolávat legitimního očekávání ohledně způsobu rozhodnutí odpůrce o výjimce z opatření o stavební uzávěře (to vše ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu). Rada obce (odpůrce) dává takovým dokumentem (myšleno jednacím řádem a jeho obsahem) najevo, jakými úvahami se při rozhodování o výjimkách ze stavební uzávěry bude řídit. V případě, že by se odchýlila od jí stanovených pravidel, kterými tvoří zavedenou praxi, může takový její postup být důvodem pro zrušení rozhodnutí o výjimce v řízení před krajským soudem vedeném podle § 65 a násl. s. ř. s. pro rozhodování v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.

[8] Krajský soud po vyhodnocení povahy napadeného aktu dospěl k závěru, že jednací řád odpůrce není materiálně vzato opatřením obecné povahy, a nelze jej proto napadnout, ani zrušit postupem podle § 101a a násl. s. ř. s. Návrh proto dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Z toho důvodu krajský soud ani nepřistoupil k vypořádání věcných námitek, které stěžovatel vznášel proti jednacímu řádu v domnění, že jde o opatření obecné povahy.

[9] V **kasací stížnosti** stěžovatel tvrdí, že rozsudek krajského soudu je nezákonný, neboť krajský soud nesprávně posoudil povahu jednacího řádu. Dle stěžovatele jednací řád není pouhým procedurálním předpisem v intencích § 101 odst. 4 zákona o obcích. Za procedurální otázku lze považovat např. určení funkcionářů zasedání (zapisovatel) nebo způsobu hlasování (aklamací, sdělením). Účel jednacího řádu je však mnohem širší než pouhá úprava procedurálních otázek rozhodování Rady města Rokytnice nad Jizerou. Mimo pravidel pro rozhodování (viz článek 3) obsahuje jednací řád i věcné kritérium pro udělování výjimek (viz článek 1, dle něhož lze výjimku povolit, pokud neohrožuje sledovaný účel).

[10] Dle stěžovatele se krajský soud mylí, pokud § 99 odst. 1 stavebního zákona vykládá tak, že není povinností města upravit podmínky pro udělování výjimek ve formě opatření obecné povahy, pokud o udělování výjimek chce rozhodovat. Stěžovatel má za to, že toto ustanovení je třeba vykládat tak, že pokud chce rada výjimky udělovat, musí k tomu mít zákonný podklad ve formě opatření obecné povahy. Ustanovení § 99 odst. 1 stavebního zákona stanoví obsahové náležitosti územního opatření o stavební uzávěře, přičemž fakultativní náležitostí tohoto opatření je stanovení „*podmínek pro povolení výjimek*“. Ustanovení odst. 3 pak upravuje kompetenci rady obce k rozhodování o výjimkách z omezení stanovených územním opatřením o stavební uzávěře. S ohledem na systematické zařazení uvedeného odstavce je zřejmé, že podmínkou udělování výjimek radou obce je samotné stanovení podmínek pro povolení výjimek, které je náležitostí územního opatření o stavební uzávěře. Logickým závěrem je pak to, že je-li stanovení podmínek pro povolení výjimek náležitostí územního opatření (ve formě opatření obecné povahy), nelze tyto výjimky stanovit jinak, zejména v jiné formě. Stěžovatel dodává, že s ohledem na okolnost, že stanovení podmínek pro povolování výjimek je náležitostí územního opatření o stavební uzávěře (navazuje na vymezení stavební uzávěry tzv. negativním způsobem), nelze mimo kontext tohoto opatření přezkoumatelným a transparentním způsobem určit, zda se ještě jedná o omezení v nezbytném rozsahu, či nikoliv (viz § 97 odst. 1 stavebního zákona).

pokračování

[11] Stěžovatel zároveň dodává, že okolnost, že zákonodárce zvolil pro stavební uzávěru formu opatření obecné povahy, není samoúčelné a poskytuje dotčeným osobám (včetně stěžovatele) konkrétní možnosti procesní obrany, jednak v rámci samotného řízení o vydání opatření obecné povahy (možnost podávání námitek) a dále pak ve správním soudnictví. Tyto procesní záruky jsou integrální součástí právní úpravy a v případě jejich absence dochází k narušení rovnováhy práv zainteresovaných subjektů a zájmů. Jinými slovy, nelze akceptovat, aby docházelo k vydávání územního opatření o stavební uzávěře, aniž by pravidla udělování výjimek (mají-li být udělovány) byla jeho součástí. Proces vydávání opatření obecné povahy zakotvuje i formu publicity, která je nutná pro řádné uplatnění práv. Postup odpůrce, který vydal jednací řád rozhodnutím Rady, které nebylo nikde zveřejněno a stěžovatel (jakož i jakékoliv jiné osoby) se s ním mohl seznámit až na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, poškozují práva veřejnosti.

[12] Dle stěžovatele v daném případě jediný dokument, který (po zrušení ustanovení opatření o udělování výjimek soudem) vymezuje podmínky pro udělování výjimek je jednací řád, ten dává radě takřka neomezenou volnost v tom, v jakých případech může výjimku udělit, či nikoliv. To dává radě v rozporu se stavebním zákonem (v podstatě konkurenčně ke kompetenci stavebního úřadu) v podstatě neomezenou pravomoc rozhodovat o stavební činnosti na území města. Pokud by bylo stěžovateli odepřeno právo napadnout tento akt dle § 101a s. ř. s., jednalo by se o odepření spravedlnosti, protože stěžovatel nemá jiný prostředek ochrany proti nezákonné praxi při rozhodování o výjimkách než návrh na zrušení jednacího řádu.

[13] Dle stěžovatele neplatí v daném případě, že jednací řád „*autoritativně neovlivňuje žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tedy činnost vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny*“, jak uvádí krajský soud. Naopak, účelem jednacího řádu je upravovat činnost při činnosti směřující navenek, tedy při vyřizování žádostí o udělení výjimek ze zákazu stavební činnosti. Dle stěžovatele vnitřní předpisy ve veřejné správě představují souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejich vydání se opírá o právně nezakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu, přičemž jejich vydávání je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. O vnitřní předpisy naopak nejde, týkají-li se výkonu veřejné správy, tedy činnosti povinného subjektu jakožto orgánu veřejné moci. Podle rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 251/2011-38, „*o vnitřní pokyn se ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) SvInf jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad.*“ Jednací řád se naopak týká v podstatě výhradně činnosti rady ve vztahu k adresátům veřejné moci. Závěry krajského soudu jsou tedy nesprávné. Stěžovatel se rovněž neztotožňuje s tím, že jednací řád dává žadatelům o výjimky jakékoliv legitimní očekávání, respektive soud zjevně vykládá termín „legitimní očekávání“ v rozporu s jeho obvyklým významem. Pojem legitimního očekávání souvisí s požadavkem právní jistoty. Věcné kritérium pro rozhodování o výjimkách je však stanoveno tak obecně, že dává radě prakticky neomezenou volnost při rozhodování. Pouhá úprava „procesních“ postupů při rozhodování rady právní jistotu neposkytuje, když přetrvává možnost faktické libovůle ohledně věcného obsahu rozhodnutí rady.

[14] Stěžovatel má za to, že jednací řád vydaný odpůrcem je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, neboť radě města umožňuje vytvářet si podmínky pro udělování výjimek z opatření ad hoc při rozhodování o každé jednotlivé žádosti o udělení výjimky, aniž by k tomu existoval zákonný podklad ve formě opatření obecné povahy. Jestliže krajský soud odmítl návrh věcně projednat, je jeho rozhodnutí nezákonné a znamená odepření spravedlnosti.

[15] Odpůrce ve **vyjádření** ke kasační stížnosti považuje důvody, pro který krajský soud návrh odmítl, za správné, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Podle odpůrce není důvod rozšiřovat doktrinální definici přezkumu na procesní akty. To platí o to více, že jednou z původních návrhových námitek byla právě výtky, že napadený jednací řád tato pravidla (hmotněprávní – věcná) neobsahuje. Odpůrce tak poukazuje na poněkud paradoxní situaci, kterou je to, že navrhovatel původně namítal, že v napadeném aktu nejsou hmotněprávní pravidla, přičemž to, že tam nejsou, je právě důvodem, proč nelze výsledek napadnout. Pokud napadnout lze pouze konkrétní akt věcné regulace, tak navrhovatel vytýká odpůrci, že jeho akt nemá pravidla, která by mohl zpochybnit. Tento paradox pak doplňuje to, že ve stavební uzávěře (opatření), která tato pravidla obsahovala, byla zrušena v řízení vedeném před stejným krajským soudem rozhodnutím vydaným dne 10. května 2022, č. j. 30 A 12/2022-196, a to na základě návrhu stejného navrhovatele jako v této věci. Důvodem návrhu a následného zrušení bylo to, že pravidla obsahovala konkrétní podmínky smíšeného procesního a hmotněprávního charakteru. Navrhovatel se tedy domohl zrušení podmínek pro jejich přílišné procesní uchopení (podmínění) a nyní se domáhá zrušení jiného procesního aktu, protože v něm tato pravidla nejsou, ale měla by tam být. Tím se navrhovatel blíží k tomu, že se fakticky domáhá věcné úpravy, o které si myslí, že by měla existovat, ale není, přičemž je pochopitelné, že usiluje o její podobu, která by mu vyhovovala. Tím navrhovatel otevírá obecnější otázku, byť ji tak výslovně neformuluje, zda je možné v procesu hybridní či quasinormativní regulace, kterou představují opatření obecné povahy (konkrétní předmět regulace s obecnou závazností) uplatnit právní nástroje, kterými se subjekt, který má na věci zájem, domůže konkrétní regulace proti vůli subjektu, který ji buďto chce vydat v jiné podobě nebo ji nechce vůbec, popřípadě nejprve to první a po zrušení soudem to druhé.

[16] Odpůrce poukazuje na to, že oblast opatření obecné povahy nepředstavuje oblast bezprostřední regulace, ale pouze předběžné regulace, která předznamenává výsledek následného individuálního řízení. Její přezkum je omezen na situace, kdy se jeví efektivnější, než následný přezkum navazujícího aktu, je časově a striktně individuálně zájmově omezen. Těžiště ochrany subjektivních práv pak leží v žalobách proti individuálním aktům, se kterými lze i ex post spojit incidenční přezkum opatření obecné povahy. Pokud zákonodárce otevřel teoretickou možnost abstraktního přezkumu opatření obecné povahy, jedná se o výjimku z obecného pravidla autonomie obecné regulace exekutivy nebo samosprávy, kterou je ale třeba vykládat restriktivně není možné ji rozšiřovat tak, že by bylo možné se domáhat toho, aby nějaká regulace, která neexistuje, byla vydána, popřípadě toho, jak má být vydána. Z toho tedy dle odpůrce plyne, že v případě přezkumu opatření obecné povahy se lze domáhat zrušení toho, co v něm je (a je nezákonné a zasahuje do práv navrhovatele), ale nelze namítat, že v něm něco není. Není tedy myslitelný právní nástroj, kterým by byl subjekt soudně nucen k přijetí opatření obecné povahy, ať už obecně nebo v nějaké

pokračování

konkrétní podobě. V této oblasti neexistuje ekvivalent nečinnostní žaloby a v případě derogace opatření obecné povahy se věc nevrací k dalšímu řízení. Pokud tedy stěžovatel v podstatě usiluje o podřízení (ne)vydávání opatření obecné povahy stejnému režimu jako vydávání rozhodnutí, usiluje o něco, k čemu není nyní zákonný podklad.

[17] K vyjádření odpůrce stěžovatel podal repliku, v níž namítá, že odpůrce mylně interpretuje kasační stížnost v tom smyslu, že stěžovatel má údajně dovozovat soudní přezkoumatelnost jednacího řádu z toho, že neobsahuje pravidla pro vydávání výjimek ze stavební uzávěry (opatření). Z toho odpůrce nesprávně dovozuje, že stěžovatel usiluje o takovou úpravu podmínek pro udělování výjimek z opatření, která by mu vyhovovala, resp. že se snaží radě (městu) vnutit konkrétní regulaci proti její (jeho) vůli. Tyto závěry odpůrce jsou zcela mylné. Hlavním argumentem, který prostupuje celou kasační stížností, je to, že jednací řád obsahuje věcné (hmotněprávní) kritérium pro udělování výjimek, avšak toto je stanoveno tak široce (obecně), že poskytuje odpůrci v rozporu se zákonnou úpravou ve stavebním zákoně v podstatě neomezenou pravomoc pro udělování výjimek. S ohledem na skutečnost, že nekonsistentní praxe odpůrce při udělování výjimek trvá minimálně od roku 2020 (kdy bylo přijato předchozí územní opatření o stavební uzávěře), znamená neomezená pravomoc při udělování výjimek i absolutní moc při rozhodování o tom, jaké stavební záměry budou na území města realizovány, či nikoliv. Odkaz na rozhodnutí krajského soudu ze dne 10. 5. 2022, č.j. 30 A 12/2022-196, považuje stěžovatel rovněž za nepřiléhavý, neboť odpůrce nesprávně interpretuje důvody zrušení části opatření, které upravovalo podmínky udělování výjimek, a dopady tohoto zrušení na možnost rady udělovat výjimky. Krajský soud zrušil část opatření upravující podmínky pro udělování výjimek proto, že vymezení podmínek nedostálo zákonným požadavkům. Z této skutečnosti nelze usuzovat, že rada nemá povinnost podmínky pro udělování výjimek upravit jako součást opatření, pokud výjimky udělovat chce. Takový výklad by znamenal úplnou rezignaci na soudní přezkum při vydávání opatření obecné povahy, jehož účelem je zaručit, že rada bude postupovat v intencích zákonných předpisů, a nikoliv libovolně, či dokonce svévolně. Stěžovatel nenavrhuje, aby bylo odpůrci uloženo přijmout opatření obecné povahy v konkrétní podobě, ale naopak, aby byl zrušen jednací řád (z materiálního hlediska integrální součást opatření), který svým obsahem nesplňuje požadavky stavebního zákona. Navíc existence jednacího řádu, který vymezuje jedinou, zcela obecnou podmínku, poskytuje odpůrci tzv. alibi pro rozhodování pouze na základě vlastního ničím neomezeného uvážení.

[18] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v mezích rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud především konstatuje, rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Působnost a pravomoci rady jsou primárně upraveny v § 99 až § 102a zákona o obcích.

[21] Podle § 101 odst. 5 zákona o obcích rada obce vydává jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce.

[22] Podle § 171 an správního řádu jsou správní orgány povinny postupovat v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy.

[23] Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu.

[24] Podle § 98 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává v přenesené působnosti rada obce.

[25] V projednávané věci se stěžovatel nedomáhá zrušení opatření obecné povahy o stavební uzávěře, brojí proti aktu odpůrce, kterým se upravují podrobnosti o jednání rady obce (jednací řád). Žádný právní předpis neukládá přijmout jednací řád formou opatření obecné povahy. Materiální povahu opatření obecné povahy dovozuje stěžovatel pouze ze skutečnosti, že má úzkou souvislost s opatřením obecné povahy o stavební uzávěře.

[26] K vymezení znaků opatření obecné povahy lze odkázat zejména na „pilotní“ rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, v němž Nejvyšší správní soud rozvinul a doplnil zákonnou definici opatření obecné povahy, uvedenou v ustanovení § 171 správního řádu, které obsahuje toliko jeho negativní vymezení: *„Podle této části (části šesté, ustanovení §§ 171 až 174 správního řádu - pozn. Nejvyššího správního soudu) postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“* Nejvyšší správní soud konstatoval, že opatření obecné povahy představuje správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

[27] Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dále dospěla k závěru, podle něhož je třeba opatření obecné povahy pojímat materiálně (v protikladu k formálnímu pojetí), tedy že opatřením obecné povahy je každý - byť výslovně takto neoznačený - akt, který naplní výše uvedené znaky. K tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), či usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08 (všechna odkazovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>); z judikatury Nejvyššího správního soudu srov. např. usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/08 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že materiálnímu chápání opatření obecné povahy dal přednost rovněž s ohledem na svou konstantní judikaturu, podle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který co nejméně zasahuje do některého základního práva či svobody. Jedná se o princip *in dubio pro libertate*, který plyne přímo z ústavního pořádku, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Znamená to, že právní stát zasahuje do sféry jednotlivce pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah proporcionální. Dále zde konstatoval, že materiální stránka je rozhodující

pokračování

pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu. K tomu Ústavní soud dále dodal, a to v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, že při posuzování povahy napadeného aktu je třeba brát v potaz účel právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů. V dané souvislosti připomněl svou judikaturu, z níž plyne, že evropským standardem je interpretovat základní práva i jako práva pozitivní (stát má povinnost základní práva chránit). Povinností státu pak není jen poskytovat ochranu před případnými zásahy do základních práv, ale též vytvoření podmínek k nerušenému výkonu těchto práv a plnění případných povinností z nich vyplývajících.

[28] Vedle rozlišení mezi opatřením obecné povahy na straně jedné a právními předpisy a individuálními správními akty na straně druhé, jež je základem výše citované definice obsažené v § 171 správního řádu a v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98, však nelze opomenout ani rozdíly mezi opatřením obecné povahy a tzv. vnitřními předpisy. K vymezení vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „*akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (...) obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy.*“ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, a. s., 2007, 2. vydání, str. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukce je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.*“ (Kubů, L. - Hungr, P. - Osina, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, str. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra „*instrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyřídit.*“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „*bezprostřední*“ či „*přímá*“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „*úřední orgány*“ (Weyr, F. „Instrukce“ In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000 [1932], str. 11-14).

[29] To ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. K judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázce významu interních normativních aktů viz např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, rozsudek ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86, rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132. Soudy však nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Neučiní-li tak, lze jejich postup napadnout v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věci samé. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv *in abstracto*,

přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě (srov. též usnesení NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49 nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25).

[30] Ústavní soud se ve své judikatuře k vnitřním předpisům vyjádřil např. v usnesení ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04. Zde se zabýval právní povahou v dané věci napadeného příkazu ministra kultury (týkajícího se evidence církevních právnických osob), přičemž konstatoval, že tento příkaz představuje „*interní normativní směrnici, směřující k úpravě povinností strukturálních částí, případně zaměstnanců Ministerstva kultury*.“ Ústavní soud návrh na zrušení tohoto příkazu odmítl s tím, že procesní garanci ochrany subjektivních práv dotčených subjektů představovala možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí (individuálních právních aktů).

[31] Jak správně konstatoval krajský soud, jednací řád rady obce ze své podstaty nepůsobí vně veřejné správy. Jde o „vnitřní akt řízení“, dokument, ve kterém si obec, respektive rada jako její orgán nastaví pravidla či podmínky svého vlastního postupu či jednání. Rada obce, nyní v postavení odpůrce, tak de facto zavazuje sama sebe. Na závěru o posouzení tohoto aktu jako vnitřního předpisu nic nemění ani to, že takový akt ovlivňuje rovněž činnost dotčeného orgánu navenek (povolením či nepovolením výjimek), tj. působí vůči adresátům veřejné správy. Jednací řád sám o sobě však žádná pravidla pro udělování výjimek nestanoví a ani stanovit nemůže; přímo nezasahuje (ani není způsobilý zasáhnout) do veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy (k tomu srov. § 2 s. ř. s.) – nikterak přímo nereguluje jejich práva a povinnosti. Jde o dokument interní povahy, který může být „podkladem“ pro vydávaná rozhodnutí o výjimkách z opatření o stavební uzávěře. Teprve tato rozhodnutí jsou bez dalšího způsobilá zasáhnout do veřejných subjektivních práv svých adresátů. Proti nim je možná soudní obrana.

[32] Stavební zákon neukládá radě obce povinnost v opatření obecné povahy, tedy v opatření o stavební uzávěře upravit pravidla pro udělování výjimek. Nelze tudíž dovozovat, že tato pravidla mají být upravena v jednacím řádu a tento je fakticky součástí opatření. Dle § 99 odst. 3 stavebního zákona: „*Příslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.*“ Citované ustanovení zakládá důležité oprávnění povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti, a to na žádost. Pro takové rozhodnutí je stanovena pouze jedna podmínka, a to, že takové rozhodnutí nesmí ohrozit účel, který se opatřením sleduje.

[33] Ze zákona vyplývá, že povolení výjimky nesmí ohrozit sledovaný účel územního opatření, současně však rada může stanovit další podmínky pro povolení výjimky přímo v územním opatření - jedná se tak o možnou, nikoliv nutnou náležitost obsahu územního opatření o stavební uzávěře, úpravu těchto podmínek přímo v územním opatření však lze jen doporučit, má-li rada při udělování výjimek postupovat transparentně. Ustanovení § 99 odst. 3 stavebního zákona přímo stanoví, že proti rozhodnutí o výjimce nelze podat odvolání, lze však napadnout výsledné negativní územní rozhodnutí či rozhodnutí o stavebním povolení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, mimo jiné uvádí: „*Rozhodnutí ve věci výjimky ze stavební uzávěry*

pokračování

týkající se stavby, která má být předmětem rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby, je přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby, které na rozhodnutí ve věci výjimky navazuje. Pokud spolu se žalobou podá žalobce i návrh na zrušení stavební uzávěry či její části podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., bude podrobena soudnímu přezkumu i tato stavební uzávěra v rozsahu, v jakém jí bylo užito při vydání rozhodnutí ve věci výjimky ze stavební uzávěry a následně rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení.“

[34] Nejvyšší správní soud shodně se závěry krajského soudu konstatuje, že jednací řád odpůrce je vnitřním aktem řízení, představuje normu ryze procesní, která neobsahuje žádné prvky věcné, tedy hmotněprávní regulace, která by se dotýkala veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[35] Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v projednávané věci není dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k přezkoumání jednacího řádu odpůrce v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a krajský soud správně napadeným usnesením návrh stěžovatele na zrušení jednacího řádu odpůrce dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Kasační stížnost neshledal důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[36] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem, soud toto právo nepřiznal. Neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nelze proto podle názoru Nejvyššího správního soudu spravedlivě žádat po navrhovateli, aby hradil náklady vzniklé tím, že odpůrce udělil k zastupování v řízení o kasační stížnosti plnou moc advokátovi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, v nichž ve vztahu k orgánům veřejné moci, jakož i územním samosprávným jednotkám, byla presumována existence dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů.

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

V Brně dne 26. dubna 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

