



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelky: **Klatovské štěrkopísky, s.r.o.**, se sídlem Plzeňská 61, Plzeň, zast. Mgr. Jaromírem Kalužikem, LL.M., advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1 Praha 1, proti odpůrci: **město Janovice nad Úhlavou**, se sídlem Harantova 132, Janovice nad Úhlavou, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330/15, Tábor, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu odpůrce schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 13. 2. 2023, č. 7/2023, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 10. 2023, čj. 57 A 56/2023-295,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 10. 2023, čj. 57 A 56/2023-295, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni přezkoumatelný v otázce, zda územní plán odpůrce schválený usnesením zastupitelstva ze dne 13. 2. 2023, č. 7/2023, nabyl účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[2] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Krajského soudu v Plzni domáhala zrušení územního plánu odpůrce. Mimo jiné namítla, že odpůrce územní plán nezveřejnil v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, dle kterého musí být opatření obecné povahy zveřejněno alespoň 15 dní. Územní plán byl vyhotoven a podepsán

starostou 15. 2. 2023. Vyvěšen však měl být již 13. 2. 2023. Toto datum nemůže odpovídat skutečnosti, pokud byl vyhotoven až 15. 2. 2023. Z úřední desky měl být sejmut 28. 2. 2023, tedy 13 dní od jeho vyhotovení. Údaj o tom, že mělo být 13. 2. 2023 zveřejněno něco, co neexistovalo, budí pochybnosti o účelovém jednání odpůrce. V usnesení z veřejného zasedání zastupitelstva pak je zmatečně uvedeno, že se mělo konat 19. 12. 2022. Datováno však je 15. 2. 2023.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl.

[4] Pokud jde o rekapitulovaný návrhový bod, pak krajský soud uvedl, že pro platnost a účinnost územního plánu je rozhodné, že byl schválen zastupitelstvem odpůrce 13. 2. 2023. V seznamu usnesení z veřejného zasedání sice bylo chybně předsáno datum 19. 12. 2022, avšak ze správního spisu vyplývá, že tato chyba byla starostou odpůrce ručně opravena na datum 13. 2. 2023. Skutečnost, že digitální podpis starosty byl připojen na územní plán 15. 2. 2023, nemá vliv na jeho vydání či platnost a účinnost. Opatření obecné povahy není vyhotoveno až podpisem starosty. Je logické, že zastupitelstvo návrh územního plánu nejprve schválilo a až poté připojil starosta svůj podpis. Podmínkou jeho platnosti je schválení zastupitelstvem a následné oznámení veřejnou vyhláškou. Dodatečné připojení podpisu starosty proto nevylučuje, že ke schválení územního plánu zastupitelstvem a jeho vyvěšení na úřední desce došlo 13. 2. 2023. Rovněž ve výpisu z úřední desky je u položky „*opatření obecné povahy – územní plán města*“ uvedeno datum 13. 2. 2023 jako datum vyvěšení a datum 28. 2. 2023 jako datum svěšení. Naopak 15. 2. 2023 nebyla na úřední desce vyvěšena žádná listina. Vydávání opatření obecné povahy lze připodobnit k vydávání právních předpisů. Podpis starosty pouze osvědčuje, že daný dokument je zastupitelstvem schválený právní předpis a že jeho obsah odpovídá vůli zastupitelstva. Zastupitelstvo schválilo územní plán 13. 2. 2023. Téhož dne došlo k jeho vyvěšení. Účinnosti tak nabyl 28. 2. 2023.

[5] Nejvyšší správní soud blíže nerekapituloval vypořádání dalších námitek navrhovatelky krajským soudem, a to s ohledem na závěry uvedené níže v části III. tohoto rozsudku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[6] **Navrhovatelka** (dále „stěžovatelka“) namítá, že při vydání územního plánu nebyl dodržen procesní postup. Na opatření obecné povahy se přiměřeně použije § 69 odst. 1 správního řádu. Územní plán byl podepsán, a tedy vyhotoven, až 15. 2. 2023, jak vyplývá z časového razítka. To potvrdil i starosta odpůrce při jednání před soudem. Odpůrce nepředložil žádnou jinou listinu, která měla být zveřejněna dříve než 13. 2. 2023. Netvrdil ani, že by územním plánem měla být jiná listina, než ta datovaná 15. 2. 2023. Poznámka o vyvěšení 13. 2. 2023 nemůže odpovídat skutečnosti. Pokud totiž dokument vznikl 15. 2. 2023, nemohl být 13. 2. 2023 zveřejněn na úřední desce. Územní plán tak mohl být podle § 173 odst. 1 a § 25 správního řádu vyhlášen až 15. 2. 2023, kdy byla veřejná vyhláška podepsána a vyhotovena. Byl-li proto 28. 2. 2023 sejmut z úřední desky, nemohl nabýt účinnosti. Ze správního spisu vyplývá, že nic jiného nebylo 13. 2. 2023 vyvěšeno. Záznam z úřední desky je proto nepravdivý. Na elektronické úřední desce odpůrce je stále uvedeno zveřejnění 13. 2.

pokračování

2023. Po otevření je zobrazen dokument s časovým razítkem 15. 2. 2023. Odpůrce netvrdil, že by zveřejnil něco jiného, než listinu podepsanou 15. 2. 2023.

[7] Není zřejmé, kdy došlo ke schválení územního plánu. V zápisu ze zastupitelstva odpůrce o schválení územního plánu zveřejněného na úřední desce je uvedeno jako datum konání zasedání 19. 12. 2022. Listinu, ze které krajský soud vycházel ohledně data konání zastupitelstva, přinesl odpůrce až na ústní jednání. V listině bylo vpisováno a škrtnuto. Odpůrce přiznal, že se procesních pochybení dopustil. Nebylo tak věrohodně prokázáno, že územní plán byl schválen 13. 2. 2023, jak tvrdí krajský soud.

[8] Nejvyšší správní soud blíže nerekapituloval další kasační námitky stěžovatelky, a to s ohledem na závěry uvedené níže v části III. tohoto rozsudku.

[9] **Odpůrce** ve vyjádření ke kasační stížnosti mj. uvedl, že stěžovatelka žádnou manipulaci se zveřejněním územního plánu nedoložila. Podepsání územního plánu 15. 2. 2023 nevylučuje, že byl zveřejněn 13. 2. 2023. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiného důvodu, než namítá stěžovatelka (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je mj. otázka, zda veřejná vyhláška, kterou bylo podle § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno vydání územního plánu, byla skutečně vyvěšena již dne 13. 2. 2023, a zda tedy územní plán nabyl účinnosti dne 28. 2. 2023, jak je v něm uvedeno. Vyřešení této otázky je pro věc klíčové. Mezi účastníky řízení totiž není sporu o tom, že ke svěšení územního plánu z úřední desky odpůrce mělo dojít 28. 2. 2023. Byl-li by proto územní plán vyvěšen později než 13. 2. 2023, jak tvrdí stěžovatelka, nemohl by nabýt účinnosti.

[12] Podle § 173 odst. 1 správního řádu totiž platí, že opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal. (pozn. – zvýraznění provedl NSS).

[13] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení (§ 173 odst. 1 správního řádu). Pokud by opatření obecné povahy nebylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo snato, předepsaných 15 dnů, nejednalo by se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem této publikace je

totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak vytvoření možnosti pro veřejnost, aby se mohla seznámit s jeho obsahem. Z uvedeného tak vyplývá, že pro řádné vyvěšení je třeba, aby byla dodržena 15 denní lhůta, po kterou má být veřejná vyhláška zveřejněna na úřední desce. Není-li tato lhůta dodržena (veřejná vyhláška byla zveřejněna po kratší dobu), opatření obecné povahy nemůže nabýt účinnosti.

[14] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zároveň dospěl k závěru, že „podle citované zákonné úpravy [§ 173 odst. 1 správního řádu – pozn. NSS] je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti“. Pouze opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, tak vyvolává příslušné právní následky a je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2018, čj. 2 As 79/2018-57, *ÚP obce Ráby I*, bod 34). Nenabylo-li proto opatření obecné povahy (územní plán) účinnosti, ať již z toho důvodu, že vůbec nebylo vyvěšeno, nebo pro to, že nebylo vyvěšeno po zákonem stanovenou dobu (§ 173 odst. 1 správního řádu), a byl-li podán návrh na jeho zrušení, existuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v chybějícím předmětu řízení. V takovém případě je dán důvod k odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podmínky řízení, a tedy v případě přezkumu opatření obecné povahy též jeho účinnost, musí soud zkoumat i bez námítky z úřední povinnosti (rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2021, čj. 2 As 320/2019-66, *ÚP obce Ráby II*, body 21 a 23).

[15] Krajský soud se otázkou, zda územní plán byl vyvěšen na úřední desce odpůrce 13. 2. 2023, a zda tedy nabyl účinnosti dne 28. 2. 2023, zabýval i s ohledem na námitku stěžovatelky (bod [2] výše) v bodech 65 až 68 napadeného rozsudku (blíže viz rekapitulaci v bodě [4] výše). Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že odůvodnění krajského soudu je v této části nepřezkoumatelné, neboť se mýlí s podstatou návrhových námitek.

[16] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozsudek krajského soudu je mj. nepřezkoumatelný tehdy, pokud se odůvodnění mýlí s podstatou žalobní (návrhové) námítky (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2022, čj. 8 As 14/2020-48, bod 22).

[17] Krajský soud založil své úvahy o účinnosti územního plánu na východisku, že připojení podpisu starosty s datem 15. 2. 2023 nemá vliv na vydání a účinnost územního plánu. Opatření obecné povahy totiž není vyhotoveno až podpisem starosty. Dodatečné připojení podpisu starosty proto nevylučuje, že ke schválení územního plánu

pokračování

zastupitelstvem a jeho vyvěšení na úřední desce došlo 13. 2. 2023. Ve výpisu z úřední desky je u položky „*opatření obecné povahy – územní plán města*“ uvedeno datum 13. 2. 2023 jako datum vyvěšení a datum 28. 2. 2023 jako datum svěšení. Zastupitelstvo schválilo územní plán 13. 2. 2023. Téhož dne došlo k jeho vyvěšení. Účinnosti proto nabyl 28. 2. 2023.

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvahy krajského soudu uvedené v bodě [17] výše se mýlí s podstatou námitky stěžovatelky. Podstata problému vymezeného stěžovatelkou v návrhu totiž nespočívala v tom, zda je pro účinnost územního plánu rozhodný podpis starosty, nýbrž v tom, zda územní plán mohl nabýt účinnosti, pokud na úřední desce odpůrce byl vyvěšen s datem podpisu 15. 2. 2023, přestože k vyvěšení mělo dojít již 13. 2. 2023. Tímto tvrzeným rozporem se krajský soud vůbec nezabýval. Ten je však pro nyní projednávanou věc zásadní. Došlo-li by totiž k vyvěšení až 15. 2. 2023, kdy byl územní plán starostou digitálně podepsán, pak by nebyla dodržena 15 denní lhůta vyvěšení podle § 173 odst. 1 správního řádu a územní plán by nenabyl účinnosti. V takovém případě by bylo namíste návrh stěžovatelky odmítnout pro nedostatek podmínky řízení (bod [13] výše).

[19] Krajský soud se proto měl i z úřední povinnosti detailně zabývat otázkou vyvěšení územního plánu na úřední desce odpůrce. S ohledem na dosud zjištěné skutečnosti a tvrzení stěžovatelky se totiž jeví být možným, že bylo manipulováno s datem vyvěšení, neboť dokument, který měl být vyvěšen, je opatřen časovým razítkem s datem 15. 2. 2023 u digitálního podpisu starosty. Ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že na elektronické úřední desce odpůrce lze stále dohledat, že u položky „*opatření obecné povahy – územní plán města*“ je sice uvedeno datum 13. 2. 2023 jako datum vyvěšení a datum 28. 2. 2023 jako datum svěšení, avšak po otevření odkazu na územní plán se objeví právě dokument s digitálním podpisem starosty s časovým razítkem 15. 2. 2023. To odpovídá návrhové námitce stěžovatelky, že fakticky mělo dojít k zveřejnění dokumentu, který však ještě v době zveřejnění nemohl existovat, což by z povahy věci nemohlo být možné. To však zároveň nevylučuje, že již 13. 2. 2023 mohl být vyvěšen územní plán bez podpisu starosty a že 15. 2. 2023 byl dokument pouze nahrazen územním plánem opatřeným digitálním podpisem (pouze v případě, že by tato varianta byla prokázána, by bylo namíste se zabývat tím, jaký vliv na účinnost územního plánu by mělo to, že by podpis starosty byl připojen k územnímu plánu až později). Touto namítanou nejasností, která může mít vliv na účinnost územního plánu, se měl krajský soud právě zabývat. Protože tak neučinil, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Vypořádání námitky navrhovatelky se totiž mýlí s její podstatou.

[20] Nejvyšší správní soud zároveň upozorňuje na to, že ze správního spisu zjistil, že územní plán s podpisem starosty ze dne 15. 2. 2023 a usnesení z veřejného zasedání zastupitelstva se škrtnutým datem 19. 12. 2022 následně přepsaným na 13. 2. 2023 byly vloženy mezi listy číslo 114 a 115 správního spisu bez uvedení konkrétního čísla listu. Tyto listiny současně nejsou uvedeny ve spisovém přehledu. Usnesení z veřejného zasedání zastupitelstva bylo zároveň určenými ověřovateli ověřeno až 15. 2. 2023, tedy ve stejný den, kdy byl územní plán starostou podepsán. I tyto okolnosti tak vzbuzují vážné pochybnosti o tom, kdy byl územní plán vyvěšen. Nejvyšší správní soud se proto v tuto chvíli nezabýval tím, zda k vyvěšení územního plánu došlo skutečně 13. 2. 2023, neboť bude na krajském soudu, aby se výše uvedenými pochybnostmi zabýval jako první a případně vyzval odpůrce

k jejich vyjasnění. Současně je namístě, aby krajský soud provedl k důkazu dokument, který je možné získat z elektronické úřední desky odpůrce pod položkou „*opatření obecné povahy – územní plán města*“. Může jím být totiž prokázáno tvrzení stěžovatelky, že odpůrce vyvěsil dne 13. 2. 2023 územní plán s podpisem, který měl být připojen k dokumentu teprve až v budoucnu.

[21] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že se pro předčasnost nezabýval ostatními kasačními námitkami stěžovatelky. Nejprve je totiž třeba, aby krajský soud přezkoumatelným způsobem vyjasnil otázku, zda územní plán nabyl účinnosti podle § 173 odst. 1 správního řádu. Pokud by dospěl k závěru, že účinnosti nenabyl, bylo by namístě návrh odmítnout pro nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez věcného posouzení uplatněných návrhových bodů. Jakékoliv hodnocení kasačních námitek by proto bylo v tuto chvíli předčasné. Nejvyšší správní soud se nezabýval ani tím, zda ke schválení územního plánu zastupitelstvem došlo na veřejném zasedání dne 13. 2. 2023. Úvahy krajského soudu uvedené v bodě 64 napadeného rozsudku jsou ohledně této otázky sice přezkoumatelné, a bylo by tak možné je věcně posoudit (i tato otázka je významná, neboť pokud by ke schválení územního plánu došlo později než 13. 2. 2023, tak by logicky nemohl nabýt účinnosti 28. 2. 2023, neboť by rovněž musel být vyvěšen později). Je však namístě, aby tuto otázku krajský soud v dalším řízení komplexně posoudil spolu s nejasnostmi ohledně vyvěšení územního plánu. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [20] výše, ohledně vyvěšení územního plánu a data jeho schválení panují společné pochybnosti. Bylo by proto předčasné, aby Nejvyšší správní soud nyní věcně posuzoval, zda byl územní plán schválen již 13. 2. 2023, jestliže je namístě, aby odpůrce v dalším řízení tyto pochybnosti vyjasnil, a jestliže mohou být dokazováním před krajským soudem zjištěny další skutečnosti potřebné pro posouzení této otázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Zrušil jej proto a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku zejména v bodech [19] až [21] výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 4. října 2024

Petr Mikeš
předseda senátu