



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyň Martiny Kűchlerové a Jiřiny Chmelové v právní věci navrhovatelky: **Tera Properties a.s.**, se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, zast. Mgr. Tomášem Politzerem, advokátem se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Drahelčice**, se sídlem Na Návsi 25, Drahelčice, zast. Mgr. Jakubem Stránským, advokátem se sídlem Římská 103/12, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územního plánu Drahelčice, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 20. 9. 2022, č. 9/4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti výrokům II. a III. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, čj. 51 A 81/2023-81,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, čj. 51 A 81/2023-81, **se** co do výroků II. a III. **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** krajskému 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 možné rozhodnout o věci bez nařízení jednání, aniž by pro tento postup byly splněny podmínky v § 51 odst. 1 s. ř. s., za situace, kdy část opatření obecné povahy je rušena pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zároveň dochází k věcnému vypořádání dílčí návrhové argumentace.

[2] Odpůrkyně schválila usnesením zastupitelstva ze dne 20. 9. 2022, č. 9/4, opatření obecné povahy č. 1/2022 - Územní plán Drahelčice.

[3] Navrhovatelka podala u Krajského soudu v Praze návrh na zrušení územního plánu, a to v částech týkajících se pozemků parc. č. 984/1, 984/4, 989/1, 989/2 a 987, které byly v jejím vlastnictví. Navrhovatelka nesouhlasila se zařazením pozemků parc. č. 984/1 a 984/4 (dříve pozemek parc. č. 984) do plochy s označením 545-K a se zařazením pozemků parc. č. 989/1 a 989/2 (dříve pozemek parc. č. 989) do plochy s označením 546-K (v obou případech kód využití NSs – plochy smíšené nezastavěného území – sady a záhumenní zahrady). Dále nesouhlasila se zařazením pozemku parc. č. 987 do plochy s označením 015-Z [kód využití zastavitelné plochy pro bydlení příměstské (BP)].

[4] Krajský soud návrhu částečně vyhověl, neboť výrokem I. v záhlaví uvedeného rozsudku územní plán odpůrkyně zrušil v části textového i grafického vymezení plochy s označením 545-K v rozsahu pozemků parc. č. 984/1 a 984/4. Ve zbytku návrh věcně vypořádal a zamítnul. Důvodem pro zrušení části územního plánu bylo, že je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. Nebyly z ní totiž patrné důvody, které by reagovaly na podstatu námitky navrhovatelky k funkčnímu řešení pozemků parc. č. 984/1 a 984/4. U zbylých pozemků, k nimž byl návrh navrhovatelky zamítnut, se krajský soud věcně zabýval kvalitou vypořádání námitek vznesených právní předchůdkyní navrhovatelky v rámci veřejného projednání územního plánu, proporcionalitou přijatého řešení ve vztahu k předmětným pozemkům a tvrzeními navrhovatelky, že ze strany odpůrkyně došlo ke zneužití její pravomoci, neboť nově přijatou regulací zmařila stavební projekt navrhovatelky na všech výše zmíněných pozemcích.

[5] Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že vzhledem ke zrušujícímu důvodu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepovažoval za potřebné nařizovat jednání ani k projednání zbývajících námitek, neboť veškerá potřebná zjištění plynou ze správního spisu, dokazování nebylo dle jeho názoru třeba provádět a účastníci řízení měli možnost se ke všem rozhodným skutečnostem v řízení vyjádřit. Zároveň zdůraznil, že z podání účastníků ani neplyne, že by bylo třeba určité okolnosti vyjasnit při jednání. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2015, čj. 9 As 152/2014-43, *Frank Bold Society*, body 26-30, či ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 300/2020-26, body 11-14.

[6] 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 další vyjádření účastníků

[7] **Navrhovatelka** (dále „stěžovatelka“) namítá, že v řízení před krajským soudem byla vyzvána přípisem ze dne 14. 11. 2023 ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby krajský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. V reakci na to stěžovatelka ve stanovené lhůtě (v podání ze dne 27. 11. 2023) uvedla, že s rozhodnutím bez nařízení jednání nesouhlasí. Krajský soud však chybně a překvapivě o věci rozhodl, aniž by jednání nařídil.

[8] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může správní soud meritorně rozhodnout o věci bez jednání tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

potom tyto možnosti rozšiřuje tak, že rozhodnout bez jednání lze také v dalších, taxativně vymezených případech. Z těch však žádný na řešenou věc nedopadá. Nejsou-li důvody pro rozhodnutí bez jednání dány, ukládá § 76 odst. 3 s. ř. s. soudu postupovat tak, že jednání nařídí. Dále stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, čj. 9 As 149/2023-139, ze kterého plyne, že k věcnému projednání a rozhodnutí věci je primárně určeno jednání soudu. Není proto přípustným, aby soud některé žalobní námitky posoudil věcně a zároveň rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Závěrem uvedla, že řízení předcházející vydání rozsudku krajského soudu je proto stíženo vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Je proto naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a rozsudek je již z tohoto důvodu v rozsahu výroku II. (a závislého výroku III.) nutné zrušit.

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

[11] **Odpůrkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti mj. uvedla, že krajský soud v bodě 16 svého rozsudku odůvodnil, proč o návrhu stěžovatelky rozhodl bez nařízení jednání, a odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, na jejímž základě tento svůj postup aproboval. Nadto se § 76 s. ř. s. se podle § 101b odst. 4 s. ř. s. aplikuje pouze přiměřeně. K užití § 76 s. ř. s. je tak soudu posuzujícímu zákonnost opatření obecné povahy dána větší diskrece, než je tomu při posuzování rozhodnutí správních orgánů. Tím se posuzovaný případ liší od situace posuzované v rozsudku čj. 9 As 149/2023-139. Krajský soud se stejně tak v bodě 17 napadeného rozsudku vypořádal s tím, proč nebyly provedeny důkazní návrhy vznesené stěžovatelkou v návrhu na zrušení části územního plánu.

[12] **Stěžovatelka** v replice uvedla, že rozsudek *Frank Bold Society* na nyní posuzovanou věc nedopadá. Z něj plyne, že by bylo přepjatým formalismem přistoupit ke zrušení rozhodnutí krajského soudu pro ústní neprojednání jedné dílčí otázky, pokud její neprojednání nemůže mít vliv na výrok rozsudku krajského soudu a současně by projednání věci nemohlo přinést ani novou argumentaci, ani žádná nová zjištění. Jeho závěry tak dopadají na situaci, kde došlo k věcnému vypořádání dílčí žalobní argumentace za současného zrušení rozhodnutí správního orgánu z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. V nyní projednávané věci krajský soud zrušil jedním výrokem pro nepřezkoumatelnost část územního plánu a dalším výrokem návrh zamítl, přičemž věcně vypořádal návrhovou argumentaci. Judikatura, na kterou odkazoval krajský soud, je již překonaná.

[13] **Odpůrkyně** reagovala na repliku stěžovatelky ve vztahu ke klíčové procesní otázce odkazem na své dřívější vyjádření.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] Podle § 76 s. ř. s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,*

b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení odstavců 1 a 2 nebo podle § 51, nařídí předseda senátu jednání. Z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 soud napadené rozhodnutí zruší, popřípadě vysloví jeho nicotnost i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání.

[16] Nejvyšší správní soud z obsahu spisu krajského soudu ověřil, že výzvou ze dne 14. 11. 2023, která byla zástupci stěžovatelky doručena o den později, byla stěžovatelka vyzvána ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání s tím, že pokud se ve stanovené lhůtě nevyjádří, bude mít soud za to, že souhlasí. Ve sdělení ze dne 27. 11. 2023, které bylo krajskému soudu doručeno téhož dne, stěžovatelka uvedla, že s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání nesouhlasí.

[17] Právo účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se, je v ústavněprávní rovině garantováno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jeho porušení je důvodem ke zrušení rozhodnutí, jež je výsledkem řízení, v němž k vadě došlo, a k vrácení věci soudu k dalšímu řízení. Obecně tedy platí, že pokud soud rozhodne ve věci samé bez jednání, aniž jsou pro takový postup splněny podmínky, jedná se o jinou vadu řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2004, čj. 6 Asz 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 11. 2005, čj. 4 As 46/2004-58, ze dne 30. 9. 2009, čj. 8 As 49/2008-62, nebo z 28. 4. 2016, čj. 7 As 27/2016-31).

[18] Soudní řád správní upravuje zákonné výjimky z pravidla, že za účelem projednání a rozhodnutí věci se nařizuje ústní jednání. V prvním případě jde o výjimku obecnou, která platí pro všechny typy řízení před správními soudy a je upravena v § 51 odst. 1 s. ř. s. Ta spočívá v tom, že účastníci výslovně či konkludentně souhlasili s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání.

[19] Krajský soud se odkázal na rozsudky *Frank Bolt Society* a čj. 7 As 300/2020-26. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že obdobné závěry jsou zopakovány i v rozsudku NSS ze dne 16. 9. 2024, čj. 1 As 210/2023-57, v bodech 27 až 29. Stěžovatelka oproti tomu poukazovala na rozsudek zdejšího soudu čj. 9 As 149/2023-139, který zastává přísnější judikaturní linii, která by mohla být s první rozporná. Nicméně je nadbytečné se otázkou rozpornosti judikatury zabývat, neboť krajský soud v nyní posuzovaném případě nedodržel ani podmínky judikaturní linie, ze které vyšel.

[20] Z rozsudků první judikaturní linie plyne, že pokud soud ruší rozhodnutí správního orgánu z některého z důvodů § 76 s. ř. s. a současně věcně přezkoumá jinou žalobní námitku, je z hlediska povinnosti ústního projednání věci jeho povinností zvážit konkrétní okolnosti. Při nesplnění podmínek v § 51 odst. 1 s. ř. s. tak podle těchto rozsudků zůstává

pokračování

za výše popsané procesní situace na zvážení krajského soudu, ale při splnění následujících podmínek:

- veřejné a ústní projednání dílčí otázky, o které je rozhodováno meritorně, nemůže mít vliv na výrok rozsudku krajského soudu,
- a současně by projednání věci nemohlo přinést ani novou argumentaci, ani žádná nová zjištění.

[21] Již první výše zmiňovaná podmínka však není v nyní přezkoumávané věci splněna. Pro nepřezkoumatelnost byla zrušena textová a grafická část jedné z ploch územního plánu. Dalším výrokem byla vypořádána jiná návrhová tvrzení stěžovatelky vztahující se k jiným dvěma samostatným plochám územního plánu. Neplatí tak výše nastolená podmínka, že *„veřejné a ústní projednání dílčí otázky, o které je rozhodováno meritorně, nemůže mít vliv na výrok rozsudku krajského soudu.“*

[22] S ohledem na výše uvedené tak krajský soud zatížil tak své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Spíše pro doplnění Nejvyšší správní soud uvádí, že se odpůrkyně mylí ve své interpretaci aplikačního pravidla „přiměřeně“, tedy přiměřené aplikace § 76 s. ř. s. na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101b odst. 4 s. ř. s. Odpůrkyně se domnívá, že k užití § 76 s. ř. s. je soudu posuzujícímu zákonnost opatření obecné povahy dána větší diskrece, než je tomu při posuzování rozhodnutí správních orgánů. Nejspíše se tak s ohledem na uvedené domnívá, že záleží na posouzení soudu, zda při aplikaci (přiměřené aplikaci) § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nařídí ústní jednání či nikoli. Tento její výklad je ale chybný.

[24] Ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. uvádí, že zcela bez výjimek (ovšem *přiměřeně*) se má pro řízení o zrušení opatření obecné povahy použít § 76 s. ř. s. o rozhodování bez nařízení jednání. Z tam uvedených podmínek připadají u opatření obecné povahy v úvahu zejména nepřezkoumatelnost (např. chybí-li zcela odůvodnění sporné otázky v opatření obecné povahy nebo je-li nesrozumitelné) a podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí (např. pokud odpůrce svým vadným postupem fakticky znemožnil dotčeným osobám vznést námitky či připomínky). V úvahu může připadat i využití odstavce druhého, tedy vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy, a to v případě nedostatku pravomoci opatření obecné povahy vydat a v případě těžkých vad příslušnosti (k tomu srov. K. Černín In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 883.). Naopak doslovně v případě opatření obecné povahy nelze aplikovat § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť při zjišťování skutkového stavu věci je vycházeno z jiných podkladů než spisů ze správních řízení.

[25] Ustanovení § 76 s. ř. s. je tak v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části aplikováno přiměřeně v tom smyslu, že ne všechny vady vymezené v § 76 s. ř. s. lze aplikovat na opatření obecné povahy namísto rozhodnutí správního orgánu.

[26] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že se pro předčasnost nezabýval ostatními kasačními námitkami stěžovatelky.

[27] V dalším řízení tak krajský soud nařídí za účelem ústního projednání věci jednání, na němž projedná návrhová tvrzení vztahující k pozemkům ve vlastnictví stěžovatelky, o kterých bylo rozhodnuto výrokem II. rozsudku krajského soudu, který je nyní rušen. Zároveň se nabízí zabývat se otázkou, které z pozemků stěžovatelka stále vlastní, neboť ve vztahu k pozemku p. č. 989/2 Nejvyšší správní soud zjistil, že je aktuálně ve vlastnictví Středočeského kraje.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že krajský soud zatížil své řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která měla vliv na zákonnost rozsudku. Zrušil proto jeho rozsudek v napadených výrocích II. a III. a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku v bodě [30] výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] 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 12. listopadu 2024

Petr Mikeš
předseda senátu