ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci navrhovatelky: **Perfect Synergy a.s.,** se sídlem Toužimská 588/70, Praha 19, zastoupená JUDr. Alešem Klechem, LL.M., advokátem se sídlem Poděbradova 2738/16, Ostrava, proti odpůrci: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí odpůrce ze dne 24. 3. 2017, čj. MSK 149625/2016, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2017, čj. 79 A 2/2017-39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, k rukám jejího zástupce JUDr. Aleše Klecha, LL.M., advokáta se sídlem Poděbradova 2738/16, Ostrava, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce (dále „stěžovatel“) rozhodnutím uvedeným v záhlaví zrušil v přezkumném řízení část opatření obecné povahy „Územní plán Klimkovice“ ze dne 2. 3. 2016, čj. SMO/83179/16/ÚHAaSŘ/POT (dále jen „územní plán“). Následně podala navrhovatelka u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení části rozhodnutí stěžovatele.

[2] Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodnutí stěžovatele zrušil v části, v níž byla zrušena zastavitelná plocha Z/25 ve vztahu k pozemku p.č. 3005, k.ú. Klimkovice, který je ve vlastnictví navrhovatelky, a ve zbytku návrh zamítl. Uvedl, že se stěžovatel v rámci přezkumného řízení neřídil právním názorem vysloveným v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS (dále „rozsudek rozšířeného senátu“), podle nějž právní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy a dotčené osoby musí mít možnost podat námitky. Stěžovatel neseznámil navrhovatelku formou veřejné vyhlášky se záměry zrušit plochu Z/25, v níž leží její pozemek, a neumožnil jí k tomu podat námitky. V tomto postupu shledal krajský soud zásadní procesní pochybení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí jen ve vztahu k pozemku ve vlastnictví navrhovatelky, neboť zkrácení jejích práv se týkalo toliko tohoto pozemku.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel namítal nezákonnost rozsudku krajského soudu, neboť krajský soud vycházel z předpokladu, že stěžovatel nerespektoval právní názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu. Ve svém rozhodnutí sice nepostupoval podle právního názoru tohoto rozsudku, důvody k takovému postupu však vysvětlil v odůvodnění rozhodnutí. Ochrana práv dotčených osob byla dostatečnou měrou zajištěna. Stěžovatel postupoval podle zákona s ohledem na požadavky plynoucí z materiální povahy rozhodnutí v přezkumném řízení. Současně vyjádřil pochybnosti ohledně schopnosti rozsudku rozšířeného senátu být nástrojem ke sjednocování judikatury. Dále uvedl argumentaci týkající se věcného posouzení přezkumu územního plánu a vytkl krajskému soudu, že se jí ve svém rozsudku nezabýval. Vyjádřil pochybnost nad právním závěrem rozšířeného senátu, neboť stěžovatel v rámci přezkumu nemohl postupovat podle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ale podle ustanovení o přezkumném řízení. Krajský soud také neuvedl žádné zákonné ustanovení, podle kterého by měl stěžovatel povinnost postupovat jiným způsobem než ve věci vydat rozhodnutí. Závěrem navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit k novému projednání.

[5] Navrhovatelka k podané kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutí krajského soudu je vydáno a odůvodněno v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu. Krajský soud vysvětlil, proč jej na nyní posuzovanou věc aplikoval a v čem spočíval nesprávný postup stěžovatele v předcházejícím řízení. Kasační námitky stěžovatele jsou již vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu a nejsou důvodné. Stěžovatel měl zveřejnit návrh výsledného rozhodnutí ve věci a umožnit dotčeným osobám podat námitky. Závěrem navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „spr. ř.“) platilo, že „[s]*oulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.*“ Zásadní otázkou v tomto řízení je povaha přezkumu souladu opatření obecné povahy s právními předpisy, což předurčuje povahu samotného výsledku přezkumu.

[8] Nejvyšší správní soud zaujal v rozsudku rozšířeného senátu sjednocující právní názor, který vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy: „*Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 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.*“ Výsledek přezkumu územního plánu, jakožto aktu opatření obecné povahy, je opět opatření obecné povahy. Stěžovatel v kasační stížnosti (jakož i ve svém rozhodnutí) argumentoval jazykovou metodou výkladu textu § 174 odst. 2 spr. ř. a poukazoval na to, že zákon hovoří výslovně o rozhodnutí nabývajícím právní moci, proto nepostupoval podle ustanovení o vydávání opatření obecné povahy. K jazykovému výkladu § 174 odst. 2 spr. ř. se přitom rozšířený senát vyjádřil v bodě [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 dopadají 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.*“ Pouhé užití přímočarého jazykového výkladu je tedy nedostatečné a nelze jím odhalit formu přezkumného řízení, kterou je skutečně opatření obecné povahy.

[9] S přezkumem ve formě opatření obecné povahy se pojí také určité nároky na zveřejňování. Jak uvádí rozšířený senát ve svém rozsudku pod bodem [48]: „[...] *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).* [...] *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).“ Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry krajského soudu, podle nějž jestliže stěžovatel neseznámil navrhovatelku formou veřejné vyhlášky se záměrem zrušit plochu Z/25, v níž leží její pozemek, a neumožnil jí k tomu podat námitky, jedná se o podstatnou vadu řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žádný právní předpis nestanoví, že by měl být proces (který předcházel vydání přezkoumávaného aktu) opakován, tedy že by mělo být např. opětovně zahajováno přezkumné řízení, anebo že by v této části měl nadřízený správní orgán postupovat dle ustanovení o vydání přezkoumávaného aktu a patrně tak opakovat například veřejné projednání. Vyjádřil také obavy, že by měl v rámci přezkumného řízení aplikovat současně veškerá ustanovení správního řádu o přezkumném řízení, veškerá ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy a současně veškerá ustanovení stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) týkající se vydání územního plánu. Tento závěr stěžovatele je však mylný a postup, který nastínil, po něm nebyl krajským soudem požadován. Rozsudek rozšířeného senátu k tomu v bodě [47] uvedl: „[j]*akkoliv je výsledkem přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy, není účelem dozorčího prostředku (přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházel. Není proto žádného důvodu, aby byl postup dozorčího orgánu zcela shodný s procesem stanoveným stavebním zákonem při jeho vydávání (např. veřejné projednání, apod.)*“. Vlastní přezkum územního plánu se tedy nemusí shodovat s předcházejícím procesem, je však nutné jej vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání. Jedná se zejména o povinnost zveřejnit (oznámit) zahájení řízení vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na úřední desce a stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (lze tak učinit současně). Zveřejnění musí být provedeno také způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu mohly podávat námitky či připomínky. Jak již bylo řečeno v bodě [9], vada řízení spočívala v tom, že dotčené osoby se k návrhu na zrušení územního plánu neměly možnost vyjádřit.

[11] Stěžovatel dále polemizoval se závazností rozsudku rozšířeného senátu a se správností právních názorů v něm vyslovených. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, nejsou právní názory rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu neměnné, v čase se vyvíjí a i judikatura se může měnit: „*Vyslovení právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru.*“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však může změnit dříve zaujatý právní názor jen v případě splnění jasně stanovených kritérií: „*Pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k právnímu názoru, k němuž se již vyslovil, může být dána jen tehdy, ponechal-li určitou otázku nerozhodnutou, umožňují-li závěry rozšířeného senátu v určité otázce vícero možných výkladů, eventuálně je-li pochybné, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na relevantní legislativní změny související právní úpravy. Pravomoc je dána i tehdy, existuje-li skutečný rozpor v samotné judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se rozšířený senát v pozdějším rozhodnutí s tímto rozporem nějak vyrovnal (např. by vysvětlil, že dosavadní právní názor je modifikován či upřesněn, event. nahrazen právním názorem novým). Naproti tomu pravomoc dána není, pokud se rozhodující senáty od právního názoru rozšířeného senátu svévolně nebo*

nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně.“ V nyní posuzované věci se přitom nejedná o žádnou z uvedených situací, a osmý senát Nejvyššího správního soudu proto nebude věc postupovat rozšířenému senátu k dalšímu posouzení. Podle usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 As 72/2016 platí, že „[p]*okud senáty NSS nevezmou při rozhodování v úvahu právní závěr rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario).*“ Osmý senát je vázán již vysloveným právním názorem rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá.

[12] Stěžovatel také poukázal na odlišné stanovisko dvou soudkyň Nejvyššího správního soudu, které k rozsudku rozšířeného senátu zaujaly odlišný právní názor. Odlišné stanovisko upravuje § 55a s. ř. s.: „[č]*len senátu Nejvyššího správního soudu ve složení podle § 16 odst. 2 písm. a) a odst. 3, který s rozhodnutím senátu nebo s jeho odůvodněním nesouhlasí, má právo, aby jeho odlišné stanovisko bylo uvedeno v protokolu o hlasování a aby byly důvody jeho nesouhlasu připojeny k vyhotovení písemného rozhodnutí s uvedením jeho jména.*“ Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odlišná stanoviska nejsou v české právní kultuře nijak závazná. Jedná se o fakultativní projev menšinového právního názoru soudce v projednávané věci, který nemá právní dopady. Navíc je třeba poznamenat, že přestože se stěžovatel argumentačně opíral o toto disentní stanovisko, tak i v něm soudkyně jasně uvedly, že dotčené osoby musí mít možnost uplatnit své argumenty proti důvodům, v nichž je spatřována případná nezákonnost vydaného opatření obecné povahy. Konstatovaly, že výzvu podle § 36 odst. 3 spr. ř. pro účastníky podle § 27 odst. 2 spr. ř. lze nahradit např. „*zveřejněním výrokové části rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námitky a navrhovat doplnění řízení.*“ Disentující soudkyně tedy pouze nesouhlasily s tím, že by výsledkem přezkumu opatření obecné povahy mělo být opět rozhodnutí opatření obecné povahy. Pokud jde nicméně o ochranu dotčených osob, klonily se k nutnosti jejího zajištění, pouze jinými procesními postupy. Je tak zřejmé, že stěžovatelův postup by neobstál ani z pohledu odlišného stanoviska, neboť dotčené osoby byly kráceny na svých právech.

[13] S ohledem na procesní pochybení v rozhodnutí stěžovatele se krajský soud, ani Nejvyšší správní soud nemohly zabývat námitkami stěžovatele vztahujícími se k věcnému posouzení případu.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[15] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka měla v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, a to za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „advokátní tarif“)]. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci navrhovatelky i náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celková částka odměny za zastupování tak činí 3 400 Kč. Zástupce navrhovatelky je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o příslušnou sazbu DPH ve výši 714 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 4 114 Kč. Zástupce navrhovatelky požadoval odměnu a náhrada hotových výdajů za 2 úkony právní služby provedené v řízení před Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud přiznal zástupci navrhovatelky jeden úkon právní služby, neboť prosté sdělení, že navrhovatelka nevznáší námitku podjatosti, konstatované v podání ze dne 21. 8. 2017, nelze považovat za úkon právní služby ve smyslu advokátního tarifu. O nákladech řízení před krajským soudem, které zástupce navrhovatelky vyčíslil ve svém podání ze dne 21. 8. 2017 a ze dne 25. 9. 2017, již bylo rozhodnuto výrokem III. napadeného rozsudku krajského soudu.

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

V Brně 19. prosince 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu