



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci navrhovatele: **L. H.**, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti odpůrci: **město Domažlice**, se sídlem nám. Míru 1, Domažlice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, část vymezení plochy P25, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-51,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-51, **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] Podáním ze dne 15. 1. 2019 se navrhovatel domáhal zrušení
1. rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 12. 11. 2018, čj. PK-RR/3996/18,
 2. rozhodnutí Městského úřadu Domažlice – stavebního úřadu ze dne 23. 8. 2018, čj. MeDO-64291/2018-Sz,
 3. závazného stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 18. 10. 2018, čj. PK-RR/4460/18,
 4. koordinovaného stanoviska Městského úřadu v Domažlicích ze dne 1. 6. 2018. čj. MeDO-29559/2018-Vac,

a zároveň 5. zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, část vymezení plochy P25. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-45 vyloučil přezkum návrhů 1. až 4. (žalobu) k samostatnému projednání (vedeno pod sp. zn. 30 A 28/2019). Po nabytí právní moci tohoto usnesení krajský soud samostatně projednal pouze návrh na zrušení části opatření obecné povahy; tento návrh v záhlaví citovaným usnesením odmítl. Dovodil opožděnost návrhu, neboť opatření obecné povahy (Územní plán města Domažlice) bylo schváleno zastupitelstvem města Domažlice dne 19. 10. 2016 a nabylo účinnosti dne 7. 11. 2016. Tento den označil krajský soud za rozhodný pro určení počátku běhu lhůty k podání návrhu na jeho zrušení. Krajský soud dále upozornil na to, že novelou soudního řádu správního (zákon č. 225/2017 Sb.) došlo ke zkrácení lhůty pro podání návrhu. Za původní právní úpravy bylo možné podat návrh do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. S účinností novely od 1. 1. 2018 však platilo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Krajský soud pak zohlednil také přechodná ustanovení k zákonu č. 225/2017 Sb., a konstatoval, že navrhovatel podal návrh opožděně, neboť jej podal až dne 15. 1. 2019, zatímco lhůta pro jeho podání uplynula dnem 1. 1. 2019. Krajský soud závěrem uzavřel, že na věci nemůže nic změnit ani skutečnost, že návrh byl podán společně s žalobou proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 12. 11. 2018, čj. PK-RR/3996/18, které bylo vydáno na základě předmětného opatření obecné povahy.

II.

Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[2] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost co do obsahu opřel o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[3] Stěžovatel upozornil na to, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy byl podán současně se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36 (publ. ve Sb. NSS pod č. 3470/2016). Stěžovatel namítl, že novelou soudního řádu správního nedošlo obsahově k rozšíření ustanovení § 101b odst. 1 věta druhá s. ř. s. a novela proto neměla dopad na lhůtu pro podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy.

[4] Stěžovatel dále uvedl, že pozměňovací návrh (hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky) neobsahuje důvodovou zprávu a nebylo proto zřejmé, zda se zákonodárce pokusil omezit novelou možnost přezkumu opatření obecné povahy i v rámci incidenčního přezkumu. Konstatoval, že pokud není možné použít ani teleologický výklad a rozhodnout podle úmyslu zákonodárce, pak je třeba novelu vykládat ve prospěch stěžovatele. Stěžovatel uzavřel, že novela zřejmě vůbec nesměřovala na vyloučení incidenčního přezkumu opatření obecné povahy. Novela zdůraznila nemožnost prominout zmeškání lhůty k podání samostatného návrhu na zrušení opatření obecné povahy poté, co se dotčená osoba dozví o nezákonnosti opatření obecné povahy z určitého správního rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu správního orgánu.

III.

pokračování

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněné námitky, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. stanoví: *„Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“*

[8] Podle právní úpravy platné do 31. 12. 2017 bylo ustanovením § 101b odst. 1 s. ř. s. stanoveno: *„Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“*

[9] Novelou s. ř. s. (zákon č. 225/2017 Sb.) bylo posledně citované ustanovení změněno tak, že: *„Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.“*

[10] Z důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, lze vyčíst, že tříletá lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona jevila jako neúměrně dlouhá. Délka lhůty se negativně dotýkala zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávních celků a také správních orgánů rozhodujících o změnách v území. Délku jednoho roku proto považoval zákonodárce za optimální kompromis mezi zásadou zákonnosti opatření obecné povahy, resp. ochranou práv osob dotčených opatřením obecné povahy, a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území. Z důvodové zprávy dále plyne, že *„[p]okud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynutí tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona.“*

[11] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovodila, že *„[s]oudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat*

každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“ (srov. zejm. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, publ. ve Sb. NSS pod č. 3470/2016, nebo rozsudek ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 1/2019-32).

[12] Nejvyšší správní soud zkoumal, zda změna zákonné právní úpravy měla vliv na závěry doposud plynoucí z judikatury zdejšího soudu. Krajský soud v napadeném usnesení vyšel z toho, že výše citovaným zákonem byla do soudního řádu správního zakotvena zásadní změna týkající se lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dospěl k závěru, že v případě, že by zůstala původní právní úprava zachována, lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by uplynula dne 7. 11. 2019. Jelikož však nová právní úprava omezila lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo nutné stanovit lhůtu dle přechodných ustanovení; ta proto uplynula dne 1. 1. 2019 (tedy jeden rok od nabytí účinnosti zákona). Stěžovatel proto podal návrh opožděně a to bez ohledu na to, zda byl podán současně s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

[13] S krajským soudem lze souhlasit, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. (1. 1. 2018), a zároveň by lhůta pro podání návrhu na jejich zrušení podle dosavadních právních předpisů uplynula za dobu delší než jeden rok, se zkracuje na 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona; uplynula by tedy dnem 1. 1. 2019 (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 252/2018-27). V dalším však Nejvyšší správní soud se závěry plynoucími z usnesení krajského soudu souhlasit nemůže. Novela soudního řádu správního nově zakotvila nejen zkrácenou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale nově stanovila také, že zmeškání lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Z uvedeného není bez dalšího zřejmé, zda snad zákonodárce zamýšlel tímto dovětkem omezit možnost „incidenčního“ přezkumu v „prodloužené“ lhůtě, která by překročila roční stanovenou lhůtu. Takovýto výklad však není možné přijmout. Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případě zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se nejedná o prominutí lhůty. Návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze „promeškat“ a tedy ani „prominout“. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije. Krajský soud tedy pochybil, pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl pro opožděnost. Jediná lhůta, kterou mohl stěžovatel promeškat, byla lhůta pro podání žaloby. Uvedený závěr zřetelně a věrně sleduje stále použitelné judikатурní závěry Nejvyššího správního soudu (zde citované v odst. [12]) i

pokračování

názory jurisprudenční (srov. např. stěžovatelem citovanou literaturu; podobně též *Vedral, J., K posledním novelám správního řádu, Správní právo 5/2019, ročník LII*). Na aplikovatelnosti uvedených úvah pro posouzení nyní projednávané věci nic nemohlo změnit ani vyloučení přezkumu opatření obecné povahy k samostatnému projednání usnesením krajského soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-45. Nelze akceptovat, aby v důsledku takového procesního (a nenapadnutelného) rozhodnutí byly možnosti stěžovatelovy obrany proti jím tvrzenému zásahu do práv eliminovány.

[14] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené uzavírá, že ani změna právní úpravy zákonem č. 225/2017 Sb., nevyloučila možnost „incidenčního“ přezkumu v návaznosti na podanou žalobu proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu nebo nečinnosti, ve kterých bylo opatření obecné povahy užito. I po novele soudního řádu správního tak zůstává zachována možnost „incidenčního“ přezkumu ve lhůtě pro podání žaloby podle § 101a odst. 1 věta druhá. Lhůta jeden rok, která omezuje „abstraktní“ přezkum opatření obecné povahy, se pro přezkum „incidenční“ neužije.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Pro uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto jí napadené rozhodnutí podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. října 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu