



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **J. H.**, zast. Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem se sídlem Aloise Krále 2640/10, Prostějov, proti odpůrci: **městys Buchlovice**, se sídlem nám. Svobody 800, Buchlovice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2019, č. j. 67 A 1/2019 – 17,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2019, č. j. 67 A 1/2019 – 17, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podanou kasační stížností se navrhovatel domáhá zrušení usnesení Krajského soudu Brně ze dne 7. 2. 2019, č. j. 67 A 1/2019 – 17, jímž byl odmítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Buchlovice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29. 6. 2006, č. j. 16/3/2006, v části 2.2.3. regulativů územního rozvoje Plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc), jež nepřipouští v této ploše chov drobného zvířectva.

[2] Předmětný územní plán byl příslušnými správními orgány aplikován v řízení, v němž byla zamítnuta žádost navrhovatele o dodatečné povolení stavby „konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. B. Usnesením Úřadu městyse Buchlovice, odboru výstavby, ze dne 12. 10. 2012, č. j. 1287/2011-21-D-Zam, byla žádost navrhovatele zamítnuta dle § 51 odst. 3 správního řádu a dále s odkazem na § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), neboť stavba se nachází v ploše čistého bydlení individuálního (Bc), kde je podle platného územního plánu takový chov nepřípustný. Rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 21. 11. 2018, č. j. KUZL 74098/2018, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, byl k odvolání navrhovatele pouze změněn název usnesení stavebního úřadu na „rozhodnutí“ a dále vypuštěn odkaz na § 90 stavebního zákona, ve zbytku bylo odvoláním napadené rozhodnutí potvrzeno.

[3] Návrh na zrušení části opatření obecné povahy navrhovatel podal dne 9. 1. 2019 společně se žalobou proti zmiňovanému rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ke Krajskému soudu v Brně. Usnesením ze dne 23. 1. 2019, č. j. 62 A 2/2019 – 11, krajský soud vyloučil návrh na zrušení části opatření obecné povahy k samostatnému projednání a rozhodnutí pod sp. zn. 67 A 1/2019.

[4] Krajský soud nyní přezkoumávaným usnesením ze dne 7. 2. 2019, č. j. 67 A 1/2019 – 17, návrh na zrušení části opatření obecné povahy odmítl. Krajský soud sice uznal, že se v daném případě jedná o tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), avšak dospěl k závěru, že právní názor vyjádřený v tomto usnesení dopadá pouze na výklad § 101a odst. 1 věty druhé ve spojení s § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění přede dnem nabytí účinnosti zákona 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 (dále jen „zákon č. 225/2017 Sb.“). Zákonem č. 225/2017 Sb. dle krajského soudu zákonodárce změnil § 101b odst. 1 s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2018 tak, že návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat pouze 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. Dle přechodných ustanovení k této novele (čl. XXXVIII) pak podle názoru krajského soudu lhůta k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, vydaného přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., běžela ode dne nabytí účinnosti zákona, tedy od 1. 1. 2018, a uplynula dne 1. 1. 2019. Návrh podaný dne 9. 1. 2019 tedy krajský soud vyhodnotil jako opožděný, pročež ho podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[5] Navrhovatel (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž odkazoval na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[6] Podle názoru stěžovatele krajský soud neprávne vyložil přechodná ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. Z části třicáté druhé zákona č. 225/2017 Sb., čl. XXXVIII, dle stěžovatele vyplývá, že nová lhůta se sice vztahuje i na opatření obecné povahy vydaná před 1. 1. 2018 a běží až od tohoto dne. Výjimku však dle něj představují případy, kdy by z předchozí tříleté lhůty zbývalo méně než jeden rok nebo tato lhůta již uběhla. Jelikož napadený územní plán byl vydán dne 29. 6. 2006, neplynula podle názoru stěžovatele

pokračování

v tomto případě lhůta k podání návrhu od 1. 1. 2018 do 1. 1. 2019. Stěžovatel má za to, že lhůta plynoucí od 1. 1. 2018 do 1. 1. 2019 se týkala jen těch opatření obecné povahy, která byla vydána před 1. 1. 2018 a dosavadní tříletá lhůta pro podání návrhu na jejich zrušení by neuplynula dříve než 1 rok ode dne nabytí účinnosti uvedeného zákona.

[7] Dle stěžovatele měl v jeho případě být aplikován výklad, který by přes novelu, zavedenou zákonem č. 225/2017 Sb., umožňoval incidenční přezkum opatření obecné povahy. V opačném případě by dle stěžovatele vznikla absolutní nemožnost přezkumu napadeného opatření obecné povahy, neboť před účinností zákona č. 225/2017 Sb. již uběhla tříletá lhůta pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy, současně nebyl možný ani incidenční přezkum, jelikož nebylo vydáno žádné rozhodnutí, které by mohl stěžovatel napadnout správní žalobou a spolu s touto žalobou navrhopvat zrušení příslušné části opatření obecné povahy. Po účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. pak již při použití jazykového výkladu nebylo možné předmětné opatření obecné povahy přezkoumávat vůbec, a to ani v rámci incidenčního přezkumu, neboť nespadovalo mezi případy, u nichž lhůta končila nejpozději dne 1. 1. 2019.

[8] Stěžovatel dále zdůraznil, že pokud by mu byl přezkum napadeného opatření obecné povahy odepřen, byl by poškozen na svých právech v důsledku předchozích pochybení správních orgánů a soudů, jelikož toto opatření obecné povahy napadal již jednou a domohl se u krajského soudu jeho zrušení, nicméně následně byl tento zrušující rozsudek krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušen z důvodu použití nesprávné právní úpravy a po té byl tentýž návrh na zrušení části opatření obecné povahy krajským soudem odmítnut, neboť v mezidobí došlo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu, s nímž byl tento návrh spojen. S ohledem na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, jímž byl předchozí návrh odmítnut, se stěžovatel domníval, že pokud bude vydáno rozhodnutí správního orgánu s totožnými závěry, ke kterým dospěl v předchozím řízení, bude se stěžovatel moci dovolat i opětovného přezkumu opatření obecné povahy, které bylo použito jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu.

[9] Pokud by správní soudy dospěly k závěru, že napadené opatření obecné povahy po novele není možné přezkoumat, spatřoval by stěžovatel v provedené novele nepřípustný zásah do svých ústavně zaručených práv.

[10] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského

soudu 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 je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předepisuje, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[14] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tj. zákonností napadeného opatření obecné povahy. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž byla toliko otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když návrh stěžovatele odmítl pro opožděnost.

[15] Nejvyšší správní soud pouze předepisuje, že lze souhlasit se závěrem krajského soudu, že napadený územní plán, schválený usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29. 6. 2006, č. j. 16/3/2006, byť vydaný ve formě obecně závazné vyhlášky obce Buchlovice č. 5/2006, o vyhlášení závazné části územního plánu obce Buchlovice, je možné z materiálního hlediska označit za opatření obecné povahy, ačkoliv formu opatření obecné povahy pro územní plány a jejich změny výslovně předepisuje až stavební zákon účinný od 1. 1. 2007 (viz plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a dále nálezy ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07, ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1639/07, či ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08; všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na nalus.usoud.cz).

[16] O přezkumu opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí následující: *„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 opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“*

[17] Je nutné připomenout, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Rozdíly mezi nimi se Nejvyšší správní soud již několikrát zabýval. Prvním typem je „abstraktní“ návrh na zrušení opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (srov. § 101a odst. 1 větu první s. ř. s.). Druhým typem je „incidenční“ soudní přezkum opatření obecné povahy dle návrhu podle § 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 nutno 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. (viz

pokračování

krajským soudem citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 38).

[18] Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 bylo v § 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.*“

[19] Novelou soudního řádu správního (zmiňovaným zákonem č. 225/2017 Sb.) bylo citované ustanovení změněno takto: „*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.*“

[20] Zmiňovaná přechodná ustanovení (čl. XXXVIII, bod 3.) k novele dále stanoví: „*V případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“

[21] Následky, jaké tato novela má na běh lhůt pro abstraktní i incidenční přezkum opatření obecné povahy, se Nejvyšší správní soud již několikrát zabýval. V rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, publ. pod č. 3950/2020 Sb. NSS, k této otázce konstatoval: „*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 části 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 samosprávných 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.*“

[22] S odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se dvou typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku judikoval takto: „*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 pomeškat, byla lhůta pro podání žaloby. Uvedený závěr zřetelně a věrně sleduje stále použitelné judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu (...) i názory jurisprudenční (...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 takovéhoho procesního (a nenapadnutelného) rozhodnutí byly možnosti stěžovatelovy obrany proti jím tvrzenému zásahu do práv eliminovány.“

[23] Z uvedených důvodů následně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, 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“.

[24] Z tohoto závěru pak následně zdejší soud vycházel i ve své další rozhodovací činnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 351/2019 – 142, nebo ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 428/2018 – 34). Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod, pro který by se od těchto závěrů měl v nyní posuzované věci odchýlit. Námitku stěžovatele, podle níž by uvedená novela neměla mít žádný dopad na běh lhůty pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, proto Nejvyšší správní soud shledal důvodnou. Krajský soud proto pochybil, jestliže návrh stěžovatele odmítl pro opožděnost s ohledem na § 101b odst. 1 s. ř. s., jenž lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ať již ve znění před novelou, nebo po ní, vůbec neupravuje.

[25] Pokud jde o námitku stěžovatele směřující proti výkladu přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. krajským soudem, je pravdou, jak vyplývá již z předešlého výkladu, že ani tato ustanovení na nyní posuzovaný návrh vůbec nedopadají. Pro úplnost však lze uvést, že i k výkladu tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyjádřil např. ve svém rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 252/2018 – 27. Ačkoliv je výše citovaný čl. XXXVIII, bod 3. předmětné novely formulován dosti složitým způsobem, s ohledem na již rovněž citovanou důvodovou zprávu nelze než dospět k závěru, že v posuzované věci, kdy napadené opatření obecné povahy bylo vydáno před účinností zákona č. 225/2017 Sb. a před účinností tohoto zákona uběhla také dosavadní

pokračování

tříletá lhůta pro podání návrhu na abstraktní přezkum tohoto opatření obecné povahy, nemohla tato lhůta (ani v případě návrhu na abstraktní přezkum tohoto opatření obecné povahy) běžet v období od 1. 1. 2018 do 1. 1. 2019, jak mylně uvedl ve svém rozhodnutí krajský soud.

IV.

Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Brně vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. listopadu 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu