



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. ve věci

navrhovatelky:

Obec Horní Bludovice

sídlem Horní Bludovice 434, 739 37 Horní Bludovice

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

odpůrci:

Krajský úřad Moravskoslezského kraje

sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

za účasti:

1) V. F.

2) E. F.

3) **VINAMET CZ, s.r.o.**

sídlem Dělnická 566/12, 736 01 Havířov

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Markem Křížem, Ph.D.

sídlem Masarykovo nám. 91/28, 733 01 Karviná

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 6. 1. 2023, č. j. MSK 172019/2022,
ve věci přezkumu Změny č. 3 Územního plánu Horní Bludovice

takto:

- I. Opatření obecné povahy vydané rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje dne 6. 1. 2023, č. j. MSK 172019/2022 **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je **povinen** zaplatit navrhovatelce částku 13 228 Kč na náhradě nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 33, 602 00 Brno.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka podala dne 2. 2. 2023 návrh na zrušení výše uvedeného opatření obecné povahy, kterým odpůrce v přezkumném řízení zrušil opatření obecné povahy – Změna č. 3 Územního plánu Horní Bludovice, vydané usnesením Zastupitelstva obce Horní Bludovice č. 05/ZO/02/2021, ze dne 14. 4. 2021, které nabylo účinnosti dne 19. 5. 2021 (dále jen „Změna č. 3“).
2. Navrhovatelka navrhla napadené opatření obecné povahy zrušit, neboť odpůrce učinil nesprávný závěr ohledně neprovedení opakovaného veřejného projednání návrhu Změny č. 3. Odpůrce nesprávně kvalifikoval vypuštění původně navrhovaných dílčích změn jako podstatné úpravy návrhu územního plánu. Odpůrce dále učinil nesprávný závěr o podjatosti úředních osob, nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti odůvodnění Změny č. 3 a neproporcionálně zrušil Změnu č. 3 v celém jejím rozsahu.
3. Odpůrce navrhl návrh jako nedůvodný zamítnout. Před vydáním Změny č. 3 došlo k porušení zákonné povinnosti provést opakované veřejné projednání úprav, jež dle odpůrce nelze bez dalšího považovat za nepodstatné. Odůvodnění Změny č. 3 bylo zmatečné a nepřezkoumatelné, nebylo podloženo zjištěními a úvahami pořizovatele, obsahovalo neúplná, zavádějící a protichůdná tvrzení. Odpůrce dále odkázal na závěry napadeného opatření obecné povahy.
4. Osoby zúčastněné na řízení se k meritu věci nevyjádřily.
5. Krajský soud uvádí, že napadené rozhodnutí odpůrce představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy a navrhovatelka (obec) se proti němu může bránit u soudu návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36).
6. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že návrh na jeho zrušení je důvodný.
7. Přezkumné řízení je obecně svázáno dvěma odlišnými lhůtami, a to jednak lhůtou pro zahájení tohoto řízení a jednak lhůtou pro jeho skončení v podobě vydání meritorního rozhodnutí. Jedná se přitom o lhůty prekluzivní, jejichž marné uplynutí nelze následně již zhojit. To má své opodstatnění v samotné povaze přezkumného řízení, které představuje významný zásah do právní jistoty adresátů právního aktu, který je přezkumu podroben. Nejvyšší správní soud k tomu například v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015-141, č. 3454/2016 Sb. NSS, konstatoval, že „[p]řezkumné řízení je správním řízením vedeným

z moci úřední a jeho zahájení není v dispozici účastníků řízení. To však nic nemění na tom, že kritériem přezkoumávaného správního rozhodnutí v přezkumném řízení je pouze zákonnost přezkoumávaného správního aktu a řízení, které jeho vydání předcházelo. Pouze z takových důvodů, a v zákonem stanovené lhůtě, může správní orgán přezkumné řízení zahájit; zahájení a provedení řízení tak nemůže být projevem libovůle. Nelze totiž pominout, že vzhledem k tomu, že předmětem přezkumného řízení jsou zásadně taková správní rozhodnutí, která již nabyla právní moci, jde často o rozhodnutí, z nichž pro jejich účastníky vyplývají práva různého druhu a závažnosti, proto zákon rovněž předpokládá ohledně předmětu přezkumného řízení určitá omezení motivovaná ochranou práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu), plynoucí zejména z toho, že správní akty jsou nadány tzv. presumpcí správnosti.“ Stejný závěr lze pak samozřejmě vztáhnout i na lhůtu pro skončení přezkumného řízení, neboť její smysl je totožný.

8. Dle § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř.“) pro běžné přezkumné řízení platí, že „[u]snesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“ V případě přezkumu opatření obecné povahy tuto lhůtu modifikuje § 174 odst. 2 věta druhá správního řádu, která stanoví lhůtu jeden rok od účinnosti opatření.
9. Dle § 97 odst. 2 s. ř. pak platí, že „[r]ozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“
10. Přezkumné řízení, jako dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí, je zaměřeno především na přezkoumávání zákonnosti již provomocných rozhodnutí. Z tohoto důvodu musí zákon s ohledem na ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře upravovat určité lhůty pro provedení takového řízení, které může mít za následek změnu nebo zrušení pravomocného rozhodnutí (srov. VEDRAL, J. a kol. *Správní řád. Komentář*, II. vydání. Praha: Bova Polygon 2012, s. 844 an.).
11. Správní řád přitom neobsahuje žádné speciální ustanovení, které by aplikaci této obecné lhůty v nynějším případě znemožňovalo. Za přiměřené aplikace ustanovení o přezkumném řízení se tak uvedená lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí uplatní i v případě přezkumu opatření obecné povahy s tím, že jejím počátkem je nikoli den právní moci rozhodnutí, nýbrž den účinnosti přezkoumávaného opatření (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2021, č. j. 61 A 31/2020-75 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 7. 2021, č. j. 30 A 35/2021-37).
12. Obdobně lze v tomto ohledu poukázat též na úpravu týkající se přezkumného řízení ve věcech aktů vydaných dle části čtvrté s. ř., tj. vyjádření, osvědčení a sdělení. Dle § 156 odst. 2 s. ř. platí, že „[v]yjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.“
13. Městský soud v Praze k tomu v rozsudku ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS, přílehavě dovodil, „že na postup podle § 156 odst. 2 správního řádu se přiměřeně uplatní ustanovení týkající se přezkumného řízení obsažená v hlavě IX části druhé správního řádu. Tato ustanovení se však použijí toliko „přiměřeně“, mj. se tedy neaplikují tam, kde § 156 odst. 2

správního řádu stanoví výslovně jinak. Jednou z odlišností tohoto řízení od „obecného“ přezkumného řízení upravenou v § 156 odst. 2 správního řádu je mj. i ustanovení o tom, že „usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“ – jde tedy o speciální úpravu o tom, v jaké lhůtě je možno zrušující usnesení vydat. Je tedy vyloučena aplikace § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, které zakotvují lhůty pro rozhodování v „obecném“ přezkumném řízení.“

14. Jelikož speciální lhůta týkající se přezkumu aktů vydaných dle části čtvrté s. ř. nahrazuje obecnou lhůtu dle § 97 odst. 2 s. ř., pak lze dovodit, že absence speciální lhůty pro vydání meritorního „rozhodnutí“ v případě přezkumu opatření obecné povahy dle § 174 s. ř. naopak nevyhnutelně vede k aplikaci lhůty obecné.
15. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že až do 31. 12. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., byla lhůta pro zahájení přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 s. ř. tříletá. Takto nastavená lhůta pak samozřejmě z povahy věci představovala speciální úpravu nejen pro zahájení přezkumného řízení, nýbrž i pro jeho konec, neboť obecná lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí v délce 15 měsíců nemohla být při pozdějším zahájení přezkumného řízení samozřejmě zachována.
16. S účinností citované novely je však již situace odlišná (viz výše). Dle důvodové zprávy k této novele *„[o]becná tříletá lhůta podle § 174 odst. 2 správního řádu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona jeví jako neúměrně dlouhá. Zvláště v případě územně plánovací dokumentace nebo její změny taková lhůta přináší značnou nejistotu při rozhodování o změnách v území. To se týká zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávních celků, a dále správních orgánů rozhodujících o změnách v území, především stavebních úřadů. Lhůta 1 roku je optimálním kompromisem 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. Není vyloučeno ani zkrácené přezkumné řízení. Správní řád lhůty pro zkrácené přezkumné řízení neřeší, v rámci soudní judikatury je dovozeno, že pro něj platí stejné lhůty jako pro přezkumné řízení“* (důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb).
17. Je tedy evidentní, že smyslem zkrácení lhůty pro zahájení přezkumného řízení ve věcech opatření obecné povahy bylo posílení právní jistoty jeho adresátů, čemuž ovšem odpovídá i tímto implicitně umožněná aplikace obecné lhůty dle § 97 odst. 2 s. ř.
18. Soudem bylo ze správních spisů ověřeno, že Změna č. 3 nabyla účinnosti již dne 19. 5. 2021. Lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení tedy ve smyslu § 97 odst. 2 s. ř. uplynula dne 19. 8. 2022. Napadené opatření obecné povahy, kterým byla Změna č. 3 zrušena, bylo odpůrcem vydáno dne 6. 1. 2023. Marným uplynutím této lhůty však již došlo k prekluzi oprávnění odpůrce Změnu č. 3 vůbec přezkoumávat.
19. Přestože navrhovatel tuto námitku výslovně neuplatnil, jedná se o pochybení takové intenzity, že k němu krajský soud považoval za nutné přihlédnout z úřední povinnosti.
20. Dle komentářové literatury *„[i]nstitut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu. Lze se s ním setkat v právu soukromém ... ale též v právu veřejném ... Předmětem prekluze může být nejen majetkové právo, ale též možnost učinit určitý procesní úkon (v této souvislosti se používají prekluzivní lhůty za účelem zavedení určitých prvků koncentrace řízení). Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v první řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních*

skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu (nálezn I. ÚS 1169/07, body 14 a 15). Přes počáteční odpor právě tento nálezn vedl k akceptaci doktríny ÚS ze strany NSS. Dnes je již nepochybné, že k prekluzi práva či pravomoci přihlíží správní soud i bez námítky (viz rozsudek NSS 1 Afs 145/2008-135). Kromě daňové oblasti (prekluze práva, či přesněji řečeno pravomoci doměřit či vyměřit daň) je to časté zejména v oblasti správních deliktů a přestupků, kde soudy rovněž přihlíží k prekluzi (zániku) odpovědnosti za správní delikt z úřední povinnosti (rozsudek NSS 7 As 11/2010-134)“ (KÜHN, Z. a spol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

21. Jakkoli se uvedené závěry vztahují k řízení o žalobě proti rozhodnutí, považuje je krajský soud za zcela aplikovatelné i ve vztahu k řízení o návrhu proti opatření obecné povahy, neboť to je z hlediska vázanosti důvody návrhu ovládáno stejnými principy.
22. Jelikož shora popsané pochybení postačuje ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, krajský soud se již zbýlými návrhovými body pro nadbytečnost nezabýval.
23. Soud tedy zrušil napadené rozhodnutí odpůrce bez jednání v souladu s § 101d odst. 2, § 101b odst. 4 a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
24. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému navrhovateli vzniklo vůči odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.

Náklady žalobce tvoří:

- | | | |
|---|------------------------------------|----------|
| a) zaplacený soudní poplatek | | 5 000 Kč |
| b) náklady právního zastoupení advokátem | | |
| ▫) odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3 100 Kč / úkon při těchto úkonech právní služby: | | |
| 1) příprava a převzetí věci | § 7, § 9 odst. 4 písm. d) | |
| 2) sepis návrhu na zrušení | § 11 odst. 1 písm. a) a d) | |
| | vyhl. č. 177/1996 Sb. | 6 200 Kč |
| ▫) paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč / úkon při úkonech právní pomoci vypočtených pod písm. ▫) | § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. | 600 Kč |
| ▫) DPH 21% z částek uvedených pod písm. ▫) - ▫) | § 57 odst. 2 s. ř. s. | 1 428 Kč |

Celkem

13 228 Kč

Soud proto uložil žalovanému zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „o. s. ř.“) k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

25. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., když jim soud neuložil v řízení žádnou povinnost ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může se oprávněný domáhat nařízení výkonu rozhodnutí.

Ostrava 13. července 2023

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu