

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelů: **a) Bc. I. K.**, **b) P. K.**, oba zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 643/9, Brno, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem Pplk. Sochora 4, Praha 7, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – závazné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, vyhlášeného vyhláškou hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 A 44/2012 - 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností se navrhovatelé jako stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byl odmítnut jejich návrh na zrušení výše vymezeného opatření obecné povahy. Městský soud v odůvodnění uvedl, že návrh nebyl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a proto musel být postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnut jako opožděný.

Stěžovatelé v kasační stížnosti výslovně uvádějí, že uplatňují důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z

povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatelé uvádějí, že jsou vlastníky pozemků parc. č. 4555/1, parc. č. 4555/343 a parc. č. 4619 v k. ú. Modřany, obec Praha. Z územního plánu hlavního města Prahy (jehož závazná část byla vyhlášena vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy) vyplývají pro stěžovatele značná omezení co do využití předmětných pozemků. Při každé novelizaci územního plánu se nabízel prostor pro to, aby byla tato omezení zrušena či aspoň posouzena, zda jsou ještě potřebná. Přesto nikdy stran předmětného území nedošlo k žádné změně územního plánu, jakkoliv o ni stěžovatelé usilovali. Přitom se stěžovatelé domnívají, že tato regulace již nemá opodstatnění a měla by být zrušena. Stávající stav zásadním způsobem omezuje jejich vlastnická práva.

Stěžovatelé si jsou vědomi omezující lhůty, která byla vložena do ustanovení § 101b s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2012. Domnívají se však, že tato lhůta nebránila soudu, aby přezkoumal napadené opatření obecné povahy, neboť v návrhu bylo výslovně uvedeno, že napadají vyhlášku č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy ve znění novel a doplnění. Novely provedené po 1. 1. 2009 tedy bylo možno přezkoumat.

Stěžovatelé si jsou vědomi rovněž toho, že je soud vyzval k upřesnění návrhu a upozornil je na znění § 101b s. ř. s., ale z výzvy nikterak neplyne, že by návrh mohl být pro opožděnost odmítnut. Soud měl návrh projednat a ne účelově vyjít z toho, že byla napadena jen vyhláška č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, nikoliv její novely. Návrh měl být projednán také z toho důvodu, že případné zrušení opatření obecné povahy, které se vztahuje k předmětným pozemkům, by nikterak nemohlo zasáhnout do právní jistoty třetích osob. Stěžovatelé považují za absurdní situaci, kdy nemohou dosáhnout zrušení nepotřebné a nezákonné regulace, neboť městský soud argumentuje zásadou právní jistoty třetích osob a nebere v potaz právní jistotu stěžovatelů.

Stav, který je nyní nastolen, znamená, dle stěžovatelů, naprosté zakonzervování věci, neboť neexistuje proces, jímž by se bylo možno domoci nápravy vadného územního plánu, který byl ve vztahu k předmětnému území koncipován již v období nesvobody (a posléze do nyní napadeného územního plánu toliko převzat). Stěžovatelé mají za to, že pokaždé, když dojde ke změně územního plánu, musí být zároveň přezkoumáváno, zda stávající územní plán obstojí a zda vyhovuje. Pokud se tak nestane, jsou nezákonností zatíženy i novelizace.

Výklad, který zvolil městský soud, neobstojí také z toho důvodu, že umožňuje, aby orgány činné v procesu územního plánování zcela zablokovaly možnost, aby proti opatření obecné povahy byl podán návrh k soudu. Pokud totiž při jednání s tím, kdo žádá změnu přijatého územního plánu, slíbí, že dojde k nápravě, ale pak proces přijímání změny oddalují, může se lehce stát, že navrhovateli uplyne lhůta k podání návrhu a územní plán již nepůjde nikterak změnit.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby zdejší soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Odpůrce ve svém stručném vyjádření poukázal na to, že stěžovatelé předmětné pozemky koupili v době účinnosti stávajícího funkčního využití, tedy od počátku věděli, jakým způsobem budou moci pozemky využívat. S ohledem na to, že žalovaný souhlasí s napadeným usnesením, navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, navrhovatelé jsou zastoupeni advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační soud mohl napadený rozsudek zkoumat pouze z toho hlediska, zda byl návrh na zrušení opatření obecné povahy podán v zákonné lhůtě, neboť právě tato skutečnost vedla k odmítnutí návrhu. Proto bylo možno posoudit pouze námitky týkající se včasnosti návrhu, nikoliv námitky ve věci samé.

V této souvislosti je nutno připomenout skutečnost, že do novely s. ř. s., která byla s účinností ode dne 1. 1. 2012 provedena zákonem č. 303/2011 Sb., se návrh na zrušení opatření obecné části podával přímo u Nejvyššího správního soudu, který o něm rozhodoval jako soud prvního stupně, přičemž proti jeho rozhodnutí v dané věci nebyl přípustný opravný prostředek. Po účinnosti novely platí, že věcně příslušným k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je krajský (městský) soud. Nově je stanovena možnost podat proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Zatímco v době, kdy o předmětném návrhu rozhodoval Nejvyšší správní soud jako soud prvního stupně, nebyla stanovena žádná lhůta, nyní dle § 101b odst. 1 s. ř. s. platí, že návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout. Podle přechodného ustanovení čl. II bod 8. zákona č. 303/2011 Sb. platí, že proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.

V kasační stížnosti sice stěžovatelé uvedli, že si jsou této novely (a lhůty, kterou zavedla) vědomi, tedy že lhůtu nezmeškali omylem, ale domnívali se, že je třeba lhůtu interpretovat tak, že se počítá až od poslední novelizace územního plánu; zdejší soud však takovou interpretaci považuje za účelovou. Z postupu stěžovatelů totiž plyne spíše to, že si nebyli vědomi novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., tedy domnívali se, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není svázán žádnou lhůtou. K tomuto závěru dospěl soud zejm. proto, že návrh stěžovatelů ze dne 14. 2. 2012 byl podán u Nejvyššího správního soudu, který byl věcně příslušný rozhodovat o předmětném návrhu do účinnosti řečené novely. Věc byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2012, č. j. Na 42/2012 - 12, postoupena věcně a místně příslušnému Městskému soudu v Praze, který rozhodl napadeným usnesením. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel kasační stížnost dne 21. 5. 2012 u Městského soudu, přičemž po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb. se kasační stížnost nově podává přímo u Nejvyššího správního soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.).

Nově zavedená tříletá lhůta dle zdejšího soudu není rozhodně příliš krátká, jak namítají stěžovatelé; naopak patří k těm delším lhůtám, které právní řád zná. Nelze se stěžovateli souhlasit ani tam, kde namítají, že orgány činné v procesu územního plánování mohou zdržováním a neustálým slibováním změny způsobit stav, kdy navrhovateli marně uplyne lhůta. Lhůta je totiž nepochybně dostatečně dlouhá na to, aby potencionálnímu navrhovateli došla s neustálými sliby trpělivost a návrh byl přes sliby k nápravě podán.

Zavedení lhůty k podání návrhu je zcela jistě v souladu s požadavkem právní jistoty, nikoliv proti němu. Existence lhůt je totiž v právním řádu bytostně spjata právě s právní jistotou. Ostatně, jak Ústavní soud dlouhodobě judikuje, „[s]*myslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů*“ (nález ze dne 17. 12. 1997. sp. zn. Pl. ÚS 33/97, z nedávné minulosti nález ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09, bod 18). Za standardní projev principu právní jistoty lze proto považovat stanovení zákonných lhůt k podání návrhů na zahájení nejrůznějších řízení před soudy i správními orgány. Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti konstatoval, že *požadavek na podání žaloby v zákonné lhůtě sleduje legitimní cíl řádného výkonu spravedlnosti, jakož i soulad s principem právní jistoty* (rozsudek ze dne 28. 10. 1998 ve věci *Pérez de Rada Cavanilles proti Španělsku*, stížnost č. 28090/95). Obdobně judikatura Soudního dvora Evropské unie zastává stanovisko, že *lhůty k podání žaloby byly zavedeny v zájmu zajištění jednoznačnosti a jistoty právního postavení a zamezení veškeré diskriminaci či svévolnému zacházení při výkonu spravedlnosti* (viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci 42/85 *Cockerill-Sambre*). Právě proto Nejvyšší správní soud považoval stav, kdy nebyla k podání předmětného návrhu stanovena žádná lhůta, za protiústavní – viz návrh předložený Ústavnímu soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010 (u Ústavního soudu veden pod sp. zn. Pl. ÚS 34/10).

Nejvyšší správní soud netvrdí, že jednou přijatý územní plán obce je navždy nezměnitelný: jakkoliv se jedná o dlouhodobý koncepční nástroj, vývoj společnosti, jejích potřeb a zájmů je legitimním důvodem pro pravidelné i mimořádné revize územního plánu, s čímž ostatně počítají i stavební předpisy. Územní plán se tedy jistě může změnit; je ale veliký rozdíl, děje-li se tak ve standardním řízení upraveném zákonem za účasti všech zainteresovaných stran, které vede a v němž činí rozhodnutí odpovědný politický aktér (obec), a zruší-li územní plán po mnoha letech soud vrchnostenským rozhodnutím. Takový nepřiměřený zásah soudu, byť stanovený zákonem, se může dostat do rozporu s ústavně zaručeným právem na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky).

V předmětné věci stěžovatelé u městského soudu brojili proti závazné části územního plánu, vydané ve formě vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy. Tato vyhláška nabyla účinnosti dnem 1. 1. 2000. V souladu se shora citovaným přechodným ustanovením uplynula lhůta k podání návrhu marně dnem 1. 2. 2003. Návrh ze dne 14. 2. 2012, postoupený městskému soudu dne 28. 2. 2012, tak byl podán opožděně. Osobní motivace, proč nedošlo k podání návrhu dříve, je lhostejná; lhůtu dle shora uvedených ustanovení nelze prominout.

Úprava, proti které stěžovatelé brojí, byla v územním plánu od počátku (a dokonce byla převzata z územního plánu předchozího, jak stěžovatelé uvádějí v kasační stížnosti),

proto je třeba lhůtu počítat právě ode dne účinnosti územního plánu jako celku, nikoliv jeho novel. Tuto skutečnost chtěl městský soud ještě ověřit, proto stěžovatele vyzval k vyjádření, zda nebrojí proti některé z novel územního plánu; stěžovatelé však na tuto výzvu nikterak nereagovali.

Nelze jistě přisvědčit stěžovatelům v tom, že lhůtu k napadení územního plánu jako celku (jakékoliv jeho části) je nutno počítat až od účinnosti poslední novely. Pak by totiž jakoukoliv drobnou změnu územního plánu mohl napadnout prakticky kdokoliv s argumentací, že se sice změnila jedna část územního plánu, ale nezměnila se jiná. Tím by se zcela rozpadla koncepce aktivní legitimace k podání návrhu, která je obsáhle rozebrána v řadě judikátů zdejšího soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 - 82, www.nssoud.cz, či rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS).

Závěrem lze – ve vztahu k argumentaci stěžovatelů, že došlo k naprostému zakonzervování poměrů v daném území – poukázat přinejmenším na § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle něhož územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené před 1. lednem 2007 lze do 31. prosince 2015 podle tohoto zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti. Smyslem tohoto ustanovení je právě úprava těch územních plánů, které byly vydány podle předchozích stavebních předpisů, a tedy proces jejich přijímání neprobíhal dle stávajícího zákona. Přinejmenším v rámci tohoto procesu budou stěžovatelé moci uplatnit tu svou argumentaci, kterou se městský soud pro opožděnost návrhu nemohl zabývat.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný v řízení o kasační stížnosti úspěch měl a náklady mu vznikly v důsledku zastoupení advokátem. Soud tedy zkoumal, zda takové náklady byly vynaloženy důvodně (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které vycházejí z toho, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Je nepochybné, že hlavní město jistě právníky schopnými vyhotovit vyjádření ke kasační stížnosti disponuje. Ostatně Ústavní soud v uvedených rozhodnutích uvádí, že jen velmi výjimečně budou důvodné náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem. Náhrada nákladů řízení tedy žalovanému přiznána nebyla.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. července 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu