

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **H V V P, spol. s r.o.,** se sídlem v Praze 4, Na záhonech 40, 141 00, zastoupeného JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Orlická 163, 500 03, proti odpůrci: **Obec Řitka,** se sídlem v Řitce, Na návsi 54, 252 03, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 50 A 11/2012 - 29,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 50 A 11/2012 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byl odmítnut návrh stěžovatele ze dne 31. 7. 2011, kterým se domáhal zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 5 územního plánu sídelního útvaru obce Řitka.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že změnou soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., čl. II Přechodných ustanovení, pod bodem č. 8 je stanoveno, že pro opatření obecné povahy, přijatá před účinností zákona, platí pro podání návrhu na jeho zrušení lhůta 3 let od účinnosti opatření obecné povahy. V konkrétním případě opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 31. 7. 2009, lhůta pro podání návrhu na jeho zrušení (změny územního plánu č. 5 obce Řitka) uplyne (uplynula) dne 31. 7. 2012. Usnesením je stěžovateli vytýkáno, že návrh podal coby nepřípustný se zřetelem k ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy proto, že má (by měl) k dispozici žalobu proti rozhodnutí správního úřadu,

se kterou má rovněž spojit návrh na zrušení opatření obecné povahy, kterého bylo užito při vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Takový závěr však dle stěžovatele správný není, neboť žalobní legitimaci stěžovatel v konkrétním případě (ale i obecně) nese tehdy, je-li zasaženo do jeho subjektivních veřejných práv nezákonným rozhodnutím orgánů veřejné správy, jehož znakem je materiální a formální právní moc. Do té doby taková legitimace dána není. V konkrétním případě potom opřel krajský soud své odmítavé usnesení výlučně o existenci rozhodnutí správního úřadu, vydaném v I. stupni. Takové rozhodnutí však ještě nepředstavuje samo o sobě zkrácení na právech, neboť jeho nápravy lze dosáhnout v odvolacím řízení, jehož běh ovšem překáží žalobě proti takovému rozhodnutí, s níž by jinak bylo možné spojit návrh na zrušení opatření obecné povahy. Takové rozhodnutí, zcela jistě nepředstavuje věcný a právní důvod, z něhož by bylo možné vyvodit legitimaci stěžovatele k podání žaloby proti němu, s níž by bylo možné spojit návrh na zrušení opatření obecné povahy. Předtím, než by rozhodl odvolací správní úřad (v průběhu odvolacího řízení), však již uplynula lhůta, uvedená shora, ve které může stěžovatel podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Rozhodnutí, zmíněné v odůvodnění odmítavého usnesení na tento případ podle názoru stěžovatele dopadat nemůže, neboť posloupnost podání návrhu na zrušení regulačního plánu poté, co jej bylo užito v územním řízení a poté, co takový účastník rezignoval na soudní přezkum správního rozhodnutí, je zcela odlišná od případu tohoto. Již jen proto, že zde dosud rozhodnutí, způsobilé býti předmětem soudního přezkumu co do zákonnosti, při podání odmítnutého návrhu v zákonem stanovené lhůtě (ustanovení § 101b s. ř. s.) absentuje, není tedy splněna podmínka, podle které nutně musí existovat oprávnění stěžovatele podat ve správním soudnictví žalobu (nebo jiný návrh) a není tedy s čím návrh na zrušení opatření obecné povahy spojit.

Stěžovatel tvrdí, že kasační stížnost podává pro důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z výše uvedeného stěžovatel vyvozuje, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu a žádá, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele v celém rozsahu zamítnul.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze spisového materiálu, který krajský soud předložil vyplynulo, že Městský úřad Mníšek pod Brdy, Stavební úřad rozhodnutím ze dne 26. 3. 2012, č. j. SÚ 816/12-437/2007-Pet, sp. zn. 437/2007, zamítl žádost stěžovatele o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a dělení pozemků. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedl, že *„v průběhu řízení se...územně plánovací dokumentace změnila, když dne 31. 7. 2009 obec Řitka schválila*

změnu č. 5 územního plánu sídelního útvaru Řitka. (...) stavební úřad zkoumal, zda je žádost v souladu s platným územním plánem.“

Stěžovatel podal u krajského soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 5 územního plánu sídelního útvaru obce Řitka. Tento jeho návrh krajský soud odmítl s tím, že stěžovatel se měl nápravy domáhat nikoli cestou samostatného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bez toho, aniž by vyčerpal přípustné opravné prostředky ve správním resp. soudním řízení., tedy způsobem, který dle krajského soudu jednoznačně vyplývá z ust. § 101a s. ř. s.

Podle ustanovení § 101a s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části 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. Krajský soud na základě druhé věty daného ustanovení dospěl k závěru, že stěžovatel měl nejprve podat odvolání proti územnímu rozhodnutí stavebního úřadu a následně žalobu ke správnímu soudu, kterou teprve mohl spojit s návrhem na zrušení změny územního plánu.

Nejvyšší správní soud se s právním názorem, k němuž krajský soud interpretací uvedeného ustanovení dospěl, neztotožňuje; vychází přitom mimo jiné rovněž ze své předchozí rozhodovací praxe, kterou do doby účinnosti novely soudního řádu správního, který přenesl rozhodovací činnost v prvním stupni na krajské soudy, uplatňoval. Postup, který nyní krajský soud uplatnil, považuje Nejvyšší správní soud pro účastníky (navrhovatele) za překvapivý. Dřívější právní úprava týkající se soudního přezkoumání opatření obecné povahy především neomezovala lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud ve své předchozí rozhodovací činnosti nedovozoval z ust. § 101a s. ř. s nutnost předchozího vyčerpání opravných prostředků, resp. žaloby proti rozhodnutí správního orgán. Nutno především předeslat, že takto vnímaná podmínka by znamenala, že by Nejvyšší správní soud by musel a priori vždy zkoumat, zda byla vůbec před podáním návrhu kdy podána žaloba např. proti rozhodnutí o umístění stavby, resp. a priori i to, zda navrhovatel byl vůbec účastníkem správního řízení (a bylo nebo mu mělo být doručeno správní rozhodnutí), který by byl oprávněn vůbec proti rozhodnutí ve správním řízení brojit řádným opravným prostředkem a následně účinnými prostředky obrany ve správním soudnictví (tj. žalobou proti rozhodnutí správního orgánu). V případech velkého počtu účastníků řízení (např. zásady územního rozvoje, územní plány velkých měst, apod, anebo v případech jiných opatření obecné povahy než jsou územní plány), by naplnění takové podmínky (zkoumání předchozího vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení a podání žaloby u každého jednotlivého účastníka) bylo, a to i s přihlédnutím ke lhůtě stanovené soudu pro vydání rozhodnutí o návrhu (30 dnů) neproveditelné, nadto by samotný zavedený institut – přezkoumání opatření obecné povahy - všemi svými specifiky - zcela postrádal smyslu.

Smyslem ust. § 101a s. ř. s. dle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby v případě, že je podána např. žaloba proti rozhodnutí o umístění stavby, přitom žalobce zpochybňuje již samotný územní plán, resp. opatření obecné povahy, z něhož správní rozhodnutí vychází, byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy současně s touto žalobou, nikoli samostatně. Není však případné uvedené ustanovení interpretovat tak, že

přípustně lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy pouze, je-li vyčerpána možnost obrany i jinými prostředky, tzn. byla podána žaloba ve správním soudnictví. Uvedené ustanovení nestanoví podmínku, že by před podáním návrhu, musel navrhovatel podat žalobu - srovn. analog. ust. § 68 písm. a) s. ř. s. Tím spíše je dle názoru Nejvyššího správního soudu uvedené ustanovení vykládat v těchto intencích v kontextu s ust. § 101b s. ř. s. (viz níže).

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje skutečnost, že správní soudnictví obecně je postaveno na principu subsidiarity ve vztahu ke správnímu přezkumu. Soudní ochrana ani nenahrazuje správní přezkum, ale nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány veškeré možnosti nápravy nezákonného či vadného správního rozhodnutí přípustnými opravnými prostředky správního řízení s tou podmínkou, že procesní předpisy podání opravných prostředků umožňují. Svých práv se tedy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opravný prostředek (tj. odvolání) nepodal, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného.

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu (§ 5, § 68 s. ř. s.) je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

Tuto podmínku stanoví soudní řád správní výslovně v ust. § 5 a poté i v §68 písm. a) s. ř. s. tak, že žalobce musí vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, pokud jsou připuštěny.

Podle ust. § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek, tzn. ani řádný opravný prostředek (§ 5 s. ř. s.); dále uvedeného ustanovení § 68 s. ř. s., z něhož ex lege vyplývají důvody nepřípustnosti žaloby, proto nelze použít ani analogicky. V případě zvláštního návrhu, který soudní řád správní upravuje samostatně v § 101a an., zákon stanoví základní podmínku pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to, že opatřením obecné povahy došlo u navrhovatele k dotčení na jeho právech, resp. na těchto právech byl zkrácen (nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu). Zákon dále konstatuje, že v případě, kdy ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, je navrhovatel oprávněn podat žalobu nebo jiný návrh ve správním soudnictví, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy pouze společně s takovým návrhem. Z uvedeného se tedy podává, že musí existovat věc, ve které bylo opatření obecné povahy užito, tato věc musí být napadnutelná žalobou či jiným návrhem ve správním soudnictví, musí být k tomu navrhovatel (ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen) oprávněn. Soudní řád správní v ust. § 101a však nestanovuje povinnost brojit proti rozhodnutí ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito (tzn. ve věci, resp. rozhodnutí odlišného od napadaného opatření obecné povahy), pouze stanoví podmínku, že pokud tak navrhovatel učinil – a dostal se do fáze, kdy je tato věc napadnutelná žalobou či jiným návrhem – musí návrh na zrušení opatření obecné povahy s takovou žalobou (návrhem) spojit. Před podáním návrhu na zrušení

opatření obecné povahy neběží standardní správní řízení zakončené rozhodnutím (lze pouze podat námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy) a zákon nespojuje s podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy povinnost nějaké správní řízení vyvolat, či případně v něm pokračovat, aby bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím. Dospěl-li krajský soud ve svých úvahách k takovému závěru, nelze pro něj nalézt dostatečnou oporu v zákoně.

Procesní (návrhová) legitimace, zkoumaná před tím, než se soud začne zabývat věcí samotnou, je podle zákona spojena jen s tvrzením o tom, že navrhovatel byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy, nelze tedy rozšiřovat podmínky pro možnost navrhnout zrušení opatření obecné povahy nad rámec zákona. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy není stanovená žádná podmínka sine qua non pro uplatnění práv nejprve ve správním řízení ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito (tedy ve věci jiné, vydané v samostatném správním řízení odlišném od řízení ve věci opatření obecné povahy). K tomu, aby jako podmínka návrhové legitimace mohly přistoupit další okolnosti nad ty, které zákon výslovně stanoví a lze je seznat prostým gramatickým výkladem, může dojít jen výjimečně, a to při legitimním užití dalších metod interpretace právní normy, která však musí být vedena ústavně konformně tak, aby závěr na základě ní učiněný se nedostal nejen do rozporu se smyslem zákona, ale aby (zde omezením návrhové legitimace) nebylo zasaženo do ústavně zaručených práv, zejména do práva na přístup k soudu. V případě stanovení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která byla do zákona v § 101b stanovena, by dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu tak tomu být mohlo, a to z důvodu uplynutí lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to z důvodu vedeného řízení o opravných prostředcích (ve věci jiné) před správním orgánem, přitom délka tohoto řízení by mohla přesáhnout lhůtu stanovenou v ust. § 101b s. ř. s, kterou nadto nelze prodloužit ani prominout.

Nejvyšší správní soud při posouzení věci nemohl tedy proto odhlédnout ani od ust. § 101b s. ř. s., které bylo do zákona vloženo novelou zákona č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012. Podle citovaného ustanovení návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu přitom nelze prominout. Uvedeným ustanovením byla stanovena prekluzivní lhůta pro podání návrhu, kterou do konce roku 2011 navrhovatel nebyl nikterak omezen. Právě v kontextu s touto změnou je nutno nahlížet na interpretaci ust. § 101a, s. ř. s., které bez dalšího krajský soud ve své argumentaci použil, přitom zcela odhlédl od toho, zda takovou interpretací lze v nových podmínkách přezkumu dospět ke spravedlivému a legitimnímu výkladu v souladu se smyslem zákona a ke garanci práva na spravedlivý proces a přístup k soudu. Lhůta, v níž má navrhovatel právo podat návrh u soudu je tříletá, přitom její běh se odvíjí od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy, nikoli od vydání správního rozhodnutí ve věci (např. územního rozhodnutí). Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Podle odst. 2 cit. ustanovení proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Stanoví-li zákon lhůtu, v níž lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, přitom její počátek odvozuje pouze od účinnosti předmětného opatření obecné povahy, nelze při interpretaci ust. § 101a s. ř. s. odhlížet od faktu, že v případě užití přípustných prostředků obrany ve správním řízení, a to proti fakticky jinému rozhodnutí (ve věci samé), které je poté napadnutelné správní žalobou, může lhůta stanovená v ust. § 101b s. ř. s. marně uplynout. Jakkoli by samozřejmě mohl žalobce podat žalobu ve správním soudnictví proti správnímu rozhodnutí (o umístění stavby), neboť tato by mu

vždy zůstala zachována, neboť se odvíjí až od pravomocně ukončeného správního řízení (pravomocného územního rozhodnutí), a mohl tak společně s žalobou proti němu podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, učinil by tak zcela formálně, neboť by již nesplnil podmínku řízení stanovenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. a zrušení předmětného opatření obecné povahy by se nedomohl.

Soud, jehož úkolem je při nalézání práva vždy hledat určitou rovnováhu mezi jednotlivými existujícími zájmy. Situace, kdy by mělo být setrváno na podmínce, kterou krajský soud dovodil z ust. § 101a s. ř. s. (předchozí vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení a podání žaloby proti správnímu rozhodnutí ve věci samé) v kontextu s ex lege vymezenou prekluzivní lhůtou pro přezkum opatření obecné povahy, která je odvozována od účinnosti opatření obecné povahy, by v konečném důsledku mohla vyvolávat obtížně řešitelné stavy značné právní nejistoty a ve svých důsledcích i odepření přístupu k soudu.

Z výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu pro nedostatek procesní aktivity navrhovatele nezákonné, a proto dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení zrušil. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Praze v novém rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. prosince 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu