



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci navrhovatelů: **a) Bc. L. H.** a **b) Ing. arch. B. K.**, oba zastoupení JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou se sídlem Ondříčkova 16, Praha 3, proti odpůrci: **Město Veltrusy**, se sídlem Palackého 9, Veltrusy, o návrhu na zrušení obecné závazné vyhlášky města Veltrusy č. 1/2008, kterou se vydává Regulační plán Veltrus v části Za kaplí, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2016, č. j. 50 A 3/2016 – 18,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti
- III.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. SZ 150385/2015/KUSK REG/Hr, č. j. 007263/2016/KUSK (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu“), bylo zamítnuto odvolání navrhovatelů a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Veltrusy, odbor výstavby a územního plánování, ze dne 5. 10. 2015, č. j. 04014/15/JPr, sp. zn. VÚP/03852/14/P, kterým bylo nařízeno odstranění nepovolené změny stavby před jejím dokončením podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Nepovolená změna stavby spočívala ve změně střešní krytiny na rodinném domě provedené z betonových tašek v černé barvě, na pozemku č. p. 129/4 v katastrálním území Veltrusy, a to z důvodu nesouladu s platným Regulačním plánem Veltrus v části Za Kaplí. Zmíněný regulační plán byl vydán obecně závaznou vyhláškou města Veltrusy č. 1/2008 a nabyl

účinnosti dne 26. 11. 2008 (dále též „regulační plán“). V části B, písm. c) bod b) regulační plán stanoví pro území v části Za Kaplí střešní krytinu měděné (tedy nikoliv černé) barvy.

## II. Řízení před krajským soudem

[3] Společným návrhem se navrhovatelé u Krajského soudu v Praze domáhali jednak zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. SZ 150385/2015/KUSK REG/Hr, č. j. 007263/2016/KUSK, jednak zrušení obecně závazné vyhlášky města Veltrusy č. 1/2008, kterou se vydává Regulační plán Veltrus v části Za Kaplí. Krajský soud v Praze usnesením ze dne 8. 4. 2016, č. j. 48 A 25/2016 - 25, návrh na zrušení výše uvedené obecně závazné vyhlášky – regulačního plánu vyloučil k samostatnému projednání a následně návrh odmítl pro opožděnost.

[4] Podle krajského soudu byl návrh podán opožděně, neboť dle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Vzhledem k tomu, že napadeným opatřením obecné povahy je obecně závazná vyhláška (regulační plán), kterou vydal odpůrce dne 11. 11. 2008, je podle krajského soudu zcela zjevné, že návrh je podán opožděně a že se jím soud nemůže věcně zabývat. Pochybnosti navrhovatelů týkající se přesného data nabytí účinnosti uvedeného opatření obecné povahy nemohou na projednávané věci nic změnit, neboť tyto pochybnosti se týkají pouze toho, zda bylo opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce již dne 11. 11. 2008 nebo až dne následujícího. Uvedené však nemůže mít vliv na uplynutí lhůty k podání návrhu podle § 101b odst. 1 s. ř. s.

[5] Námitce navrhovatelů, že není rozumně ospravedlnitelného důvodu, aby obecně ti účastníci, kteří byli dotčeni regulačním plánem po 3 letech po jeho účinnosti, nemohli navrhnout spolu se žalobou jeho zrušení, jestliže ti účastníci, jichž se regulační plán dotkl v čase 3 let po jeho účinnosti, tak učinit mohli, krajský soud nepřisvědčil. Odkázal přitom na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13. Ústavní soud již návrh na zrušení bodu 8 části první čl. II zákona č. 303/2011 Sb. i § 101b odst. 1 s. ř. s. citovaným usnesením odmítl a protiústavnost této úpravy neshledal. Námitce, že lhůta 3 let od účinnosti regulačního plánu pro přípustění podání návrhu na jeho zrušení je neústavním zkrácením práv navrhovatelů, tedy krajský soud nemohl přisvědčit ani v nyní projednávaném případě.

[6] Krajský soud *obiter dictum* uvedl, že rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu byla v době před vydáním jeho rozhodnutí předložena související otázka, na níž není mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu shodný náhled, totiž zda lze zákonnost územního plánu přezkoumat pouze v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení jakožto opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., *anebo* zda tak lze učinit i po uplynutí zákonné lhůty pro podání takového návrhu v rámci řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí správního orgánu, které z daného územního plánu vychází, a tedy zda lze v daném ohledu na územní plán hledět jako na podzákoný právní předpis (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 194/2014 - 27).

### III. Kasační stížnost

[7] Rozsudek krajského soudu navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadli včasnou kasační stížností z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)

[8] Podle názoru stěžovatelů byl přístup krajského soudu přepjatě formalistický a nezákonný pro rozpor s čl. 95 Ústavy České republiky a § 63 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné. Soud měl dbát o to, aby odůvodnění bylo přesvědčivé. Stěžovatelé postrádají úvahu soudu o tom, proč je jejich právní názor o neústavnosti lhůty pro podání návrhu na zrušení regulačního plánu nesprávný a nemůže tedy iniciovat zákonnou povinnost soudu předložit věc Ústavnímu soudu. Pouhý odkaz na judikát Ústavního soudu v tomto směru nemůže obstát, neboť stěžovatelé nebyli účastníky daného řízení a nemohou vědět, zda argumenty, na jejichž základě Ústavní soud hodnotil ústavnost časového omezení možnosti domáhat se zrušení regulačního plánu, byly sto založit takové rozhodnutí Ústavního soudu.

[9] Stěžovatelé upozorňují, že sám krajský soud v napadeném usnesení uváděl konkurenci názorů jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na možnost přezkoumání zákonnosti územního plánu *budto* pouze v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení jakožto opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., *nebo* i po uplynutí zákonné lhůty pro podání takového návrhu v rámci řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí správního orgánu, které z daného územního plánu vychází. O to více tedy měla krajskému soudu tato názorová nejednotnost napříč senáty Nejvyššího správního soudu avizovat potřebu zkoumat aplikovanou právní úpravu z hlediska její ústavnosti. Tím se ovšem krajský soud nezabýval. Pokud sám nechtěl přijmout, resp. vyjavit svůj názor, mohl řízení přerušit do doby vydání rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

[10] Stěžovatelé v kasační stížnosti napadají nemožnost domoci se po 3 letech po nabytí účinnosti regulačního plánu jeho zrušení a dávají Nejvyššímu správnímu soudu na zvážení návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 101b odst. 1 s. ř. s. Z regulačního plánu přitom vycházejí další rozhodnutí správních orgánů a zmíněná nemožnost uzamyká a nezákonným způsobem chrání postup správních orgánů, i když je zřejmě protizákonný, a to do doby, než budou zrušena samotným tvůrcem regulačního plánu. Přitom v době do 3 let po účinnosti regulačního plánu dotčené subjekty právo na jeho zrušení měly. Takový stav je v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého jsou si lidé v právech rovni. Ustanovení právního řádu, které je v rozporu s touto ústavněprávní maximou, by pak z něj mělo být odklizené.

[11] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, jakkoliv proti usnesení, jímž krajský soud návrh odmítl, lze účinně uplatnit toliko důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Soud se nejdříve zabýval *nepřezkoumatelností usnesení krajského soudu*, kterou by se musel zabývat i bez výslovné námítky stěžovatelů. Následně se věnoval namítané *procesní vadě řízení před krajským soudem*, tj. tvrzenému porušení povinnosti soudu přerušit řízení do rozhodnutí rozšířeného senátu o související otázce. Následně kasační soud posoudil stěžejní kasační námítku *včasnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy* (zde regulačního plánu).

#### *IV.A Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu*

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, protože jen v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je zpravidla možné se zabývat dalšími kasačními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 – 105). Stěžovatelé spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud argumentoval judikaturou Ústavního soudu, aniž by vysvětlil vhodnost aplikace v něm učiněných závěrů na daný případ. Z takového odůvodnění stěžovatelům není patrné, jak soud usoudil o časovém omezení možnosti domáhat se zrušení regulačního plánu.

[16] K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasně uplatněných žalobních námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 – 60, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 Ads 21/2007 – 77, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73).

[17] Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Z usnesení krajského soudu je zcela zřejmé, jak rozhodl, z jakých důvodů tak učinil a jaký byl jeho právní názor na rozhodné otázky. Správnost těchto závěrů bude předmětem dalšího posouzení Nejvyšším správním soudem, rozhodnutí krajského soudu však není nepřezkoumatelné.

#### *IV.B Procesní vada řízení před krajským soudem*

[18] Krajský soud ve svém rozhodnutí předestřel, že rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu byla v době před vydáním napadeného usnesení předložena k rozhodnutí související otázka, na níž není mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu shodný názor, totiž zda lze zákonnost územního plánu přezkoumat pouze v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení jakožto opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., anebo zda tak lze učinit i po uplynutí zákonné lhůty pro podání takového návrhu v rámci řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí správního orgánu, které z daného územního plánu vychází, a tedy zda lze v daném ohledu na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 194/2014 - 27). Stěžovatelé následně v kasační stížnosti krajskému soudu vytkli, že nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu a nepřerušil řízení do okamžiku vydání rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené související otázce.

[19] Ani tato námitka není důvodná. Pokud v době rozhodování krajského soudu byla předmětná otázka předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu, bylo na krajském soudu, zda přeruší řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., nebo zda se rozhodne následovat jednu linii judikatury Nejvyššího správního soudu s tím rizikem, že tato judikatura může být následně

popřena rozhodnutím rozšířeného senátu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č. j. 8 As 7/2012 - 37).

[20] Navíc, jak bude vysvětleno, v posuzované věci není otázka předložená rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 194/2014 vůbec rozhodná.

#### *IV.C Včasnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy*

[21] Stěžovatelé spatřují nezákonnost v nemožnosti domoci se po 3 letech po účinnosti regulačního plánu jeho zrušení, podstatou tohoto sporu je tedy namítaná neústavnost zmíněného časového omezení ve smyslu § 101b odst. 1 s. ř. s.

[22] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že: „*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.*“ Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. pak 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.*“

[23] V mezidobí od vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu se výkladem citovaných ustanovení soudního řádu správního zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ve svém usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, přitom vyslovil, 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.*“

[24] Jak ve svém rozhodnutí rozšířený senát podrobně odůvodnil, je právě z důvodu ochrany ústavně garantovaných subjektivních práv, zejména práva vlastnického, nezbytné vztahovat tříletou zákonnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pouze na případy tzv. abstraktní kontroly těchto opatření. Takovým návrhem se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech.

[25] Touto lhůtou však podle rozšířeného senátu nelze omezovat možnost napadat opatření obecné povahy nebo jeho část v situacích, v nichž na základě takového opatření bylo vydáno rozhodnutí nebo jiný úkon správního orgánu zasahující do práv dotčených osob. Včasnost těchto „incidenčních“ návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí bude posuzována podle včasnosti žaloby nebo jiného návrhu směřujícího proti rozhodnutí nebo jinému úkonu správního orgánu aplikujícímu napadené opatření obecné povahy.

[26] Právě v možnosti osob, do jejichž práv bylo na základě opatření obecné povahy individuálně zasaženo, napadat spolu s návrhem proti následnému individuálnímu aktu i zákonnost opatření obecné povahy, dospěl rozšířený senát k závěru, že existence tříleté lhůty pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy není v rozporu s právem na spravedlivý proces ani ochranou dalších ústavně garantovaných práv.

[27] V posuzované věci je rozhodné, že stěžovatelé svou žalobou brojí proti rozhodnutí ve věci nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle tohoto

ustanovení „[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.“

[28] Jak je zřejmé z žalobních tvrzení, důvodem napadeného rozhodnutí bylo, že stěžovatelé jako vlastníci stavby prováděli tuto stavbu v rozporu s vydaným stavebním povolením a provedená změna stavby (barevnost střešní krytiny) jim nebyla ani dodatečně povolena.

[29] Regulační plán a jiné druhy územně plánovací dokumentace jsou podkladem pro řadu rozhodnutí stavebních úřadů a jejich další činnost. Jde zejména o územní rozhodnutí a jeho alternativy, stavební povolení a jeho alternativy, v zákonem stanovených případech též pro kolaudační souhlas a další akty, pro něž je rozhodovacím kritériem soulad posuzovaného záměru s platnou územně plánovací dokumentací. Nejedná se však o veškerá rozhodnutí a další formy činnosti stavebních úřadů.

[30] Vzhledem k zákonným důvodům pro nařízení odstranění stavby podle výše citovaného § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je zřejmé, že hledisko souladu provedené stavby s platnou územně plánovací dokumentací není pro rozhodnutí o odstranění stavby podle tohoto ustanovení podstatné. Rozhodné naopak je, (a) zda je pro takovou stavbu nezbytné územní rozhodnutí či některá z jeho alternativ (územní souhlas, veřejnoprávní smlouva, etc.), stavební povolení či některá z jeho alternativ (souhlas s provedením ohlášené stavby, veřejnoprávní smlouva, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora), (b) zda takové rozhodnutí nebo jiný úkon byl vydán, (c) zda je stavba prováděna nebo provedena v souladu s takovým rozhodnutím, včetně jeho podmínek převzatých do výrokové části ze závazných stanovisek dotčených orgánů, a konečně, (d) zda stavba nebo její změna nebyla dodatečně povolena.

[31] Podklady takového rozhodnutí proto jsou, kromě zjištění skutečného provedení stavby, především vydaná povolení pro takovou stavbu, nikoliv však územně plánovací dokumentace.

[32] Z výše uvedených důvodů lze návrh na zrušení územně plánovací dokumentace nebo její části podat společně se žalobou nebo jiným návrhem proti územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení, povolení změny stavby před dokončením, dodatečnému povolení stavby, případně dalším rozhodnutím, pro jejichž vydání je rozhodným hlediskem soulad posuzovaného záměru s územně plánovací dokumentací a ta je proto podkladem k jejich vydání. Spolu s žalobou proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona však takový návrh učinit nelze.

[33] Stěžovatelé proto mohou podat pouze obecný návrh na zrušení regulačního plánu. Jejich návrh byl podán dne 17. 3. 2016, regulační plán byl přitom vydán již dne 26. 11. 2008. Návrh na jeho zrušení je proto opožděný a krajský soud správně rozhodl o jeho odmítnutí.

[34] Tím není dotčeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces, neboť přezkumu regulačního plánu mohli dosáhnout, museli by tak ale učinit stanoveným postupem, jak byl uveden výše.

## V. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 21. prosince 2016

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu