



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Michala Mazance a Petra Mikeše v právní věci navrhovatelky: **Metropolitní kapitula u sv. Víta v Praze**, se sídlem Hrad III. nádvoří 48/2, Praha 1, zastoupená Mgr. et Mgr. Josefem Fírtem, LL.M., advokátem se sídlem Opletalova 55, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Ořech**, se sídlem Baarovo náměstí 20, Ořech, zastoupená JUDr. Ing. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015 (Regulační plán lokality „A“) přijatého usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 7/2015 ze dne 16. 9. 2015, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2018, čj. 54 A 116/2018-31,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2018, čj. 54 A 116/2018-31, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrkyně v záhlaví označeným opatřením obecné povahy vydala regulační plán, kterým navrhla na pozemcích bývalého statku č. p. X v obci Ořech zřízení nového náměstí navazujícího na současné Baarovo náměstí, demolici některých současných budov a zřízení nových budov i nové obslužné komunikace procházející středem řešeného areálu.

[2] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Praze (dále „krajský soud“) domáhala zrušení tohoto regulačního plánu jako vlastníka pozemků náležejících k domu č. p. X. K včasnosti návrhu uvedla, že regulační plán nabyl účinnosti 5. 10. 2015. Podle bodu 3 čl. XXXVIII přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se zde neuplatní roční lhůta pro podání návrhu ale lhůta předchozí (tříletá). Konec lhůty pro podání návrhu v dané věci tedy připadá na 5. 10. 2018.

[3] Krajský soud návrh shora označeným usnesením odmítl. Ze správního spisu předloženého odpůrkyní zjistil, že na napadeném regulačním plánu bylo Městským úřadem

Černošice ručně vyznačeno datum nabytí účinnosti dnem 5. 10. 2015. Z veřejné vyhlášky obsahující oznámení o vydání regulačního plánu ale plyne, že byla vyvěšena 17. 9. 2015 a sňata 5. 10. 2015. V souladu s § 173 odst. 1 větou třetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nabyl regulační plán účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení, tedy 2. 10. 2018. Navrhovatelka podala návrh k poštovní přepravě až dne 3. 10. 2018, tedy opožděně. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu na tomto závěru nic nemění ani vadné vyznačení doložky účinnosti. Navrhovatelka měla k podání návrhu nadstandardní tříletou lhůtu, byla zastoupena advokátem, a měla si tedy být vědoma ustálené judikatury, která spojuje okamžik účinnosti opatření obecné povahy s vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce. Podle krajského soudu nelze mít za to, že by stěžovatelka byla odmítnutím návrhu nepřijatelně zasažena na právu na spravedlivý proces. Judikatura omezující význam vyznačené doložky nabytí účinnosti je již z poloviny roku 2015, měla si jí tedy být vědoma. Nebyla to navíc odpůrkyně, kdo danou doložku na napadený regulační plán vyznačil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[4] Navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. V rámci obsáhlé argumentace především zdůraznila, že na zmiňovanou doložku účinnosti se uplatní v souladu s § 168 stavebního zákona ve spojení s § 75 správního řádu presumpce správnosti. Navrhovatelka postupovala v důvěře ve správnost záznamu o účinnosti. Z důvodové zprávy i odborné literatury stěžovatelka dovozuje, že na vyznačení účinnosti opatření obecné povahy se má v maximálním možném rozsahu použít úprava pro vyznačení právní moci dle správního řádu včetně posuzování důsledků jejího vyznačení. Napadené usnesení a v něm citovaná judikatura však tuto paralelu mezi oběma instituty nesprávně opomíjí. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu má stěžovatelka za to, že je-li presumpcí správnosti nadána doložka právní moci rozhodnutí, které je doručováno účastníkům, tím spíše musí být touto presumpcí nadána i doložka účinnosti opatření obecné povahy. Upozornila též na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž je opravný prostředek učiněn včas, jestliže jej účastník podal ve lhůtě odvíjející se od nesprávně vyznačené doložky právní moci, resp. na judikaturu Nejvyššího správního soudu k presumpci správnosti doložky právní moci.

[5] Judikaturu, na kterou krajský soud v napadeném usnesení odkazuje, podle níž se u doložky účinnosti opatření obecné povahy neuplatní presumpce správnosti, nelze v dané věci aplikovat. Týká se totiž výkladu § 20 stavebního zákona, tedy otázky nabytí účinnosti zásad územního rozvoje. Ve věci navrhovatelky nevyplývá rozdíl mezi skutečným datem účinnosti a datem vyznačeným z nejednotnosti výkladu právních předpisů, ale výlučně z nesprávného výpočtu pořizovatele regulačního plánu a toho, že odpůrkyně, ač musela o rozporu vědět, neučinila nic pro jeho nápravu. Předmětem přezkumu zde nejsou zásady územního rozvoje s potenciálně velkým množstvím adresátů, ale regulační plán týkající se výlučně budoucí výstavby na pozemcích stěžovatelky a řešící využití pozemků jiných vlastníků pouze okrajově. Svým charakterem se tak blíží spíše správnímu rozhodnutí než právnímu předpisu. Stěžovatelce navíc nelze klást k tíži, že návrh na zrušení opatření obecné povahy podala až ke konci lhůty. Nejednalo se o kalkul, neboť se do poslední chvíle snažila s odpůrkyní vést smírná jednání ohledně budoucího využití pozemků. Podáním návrhu před koncem lhůty nemohlo zasáhnout do právní jistoty nebo práv třetích osob. Bylo by absurdní po adresátech požadovat, aby se nemohli spolehnout na veřejně publikovaný obsah opatření obecné povahy včetně doložky účinnosti. Fyzické vyvěšení opatření obecné povahy je jednorázovým aktem a příslušná listina je z úřední desky po uplynutí 15 dnů sňata. Subjekty dotčené opatřením obecné povahy buď jednájí v důvěře ve správnost záznamu účinnosti, anebo musí nahlédnout do příslušného správního spisu a dle údajů v něm založených zjistit, k jakému datu bylo opatření vyvěšeno. Druhou možnost považuje stěžovatelka za absurdní. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu zdůraznila, že není akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti,

pokračování

čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru v jejich správnost, aby následně konstatoval, že je nutné akt státu odstranit či uplatnit jiné negativní následky.

[6] Stěžovatelka poukázala též na to, že záznam o účinnosti regulačního plánu k 5. 10. 2015 byl zaslán stavebnímu úřadu, krajskému úřadu a byl takto vyznačen i v evidenci územně plánovací činnosti vedené Ministerstvem pro místní rozvoj. Před vyjádřením odpůrkyně k podanému návrhu jej nikdo nezpochybnil. Bylo by absurdní, aby na stěžovatelku byly kladeny vyšší nároky než na státní orgány, které vycházely ze stejného data účinnosti. Jestliže odpůrkyně měla povědomost o nesprávnosti záznamu a neučinila žádné kroky k nápravě, nejednala v dobré víře a její jednání nemůže požívat právní ochrany. Krajský soud podle stěžovatelky pochybil i tím, že se nezabýval otázkou, zda byl na úřední desce vyvěšen regulační plán v celém rozsahu včetně odůvodnění a nevyžádal si ani vyjádření od pořizovatele regulačního plánu.

[7] Odpůrkyně se v reakci na kasační argumentaci stěžovatelky ztotožnila se závěry krajského soudu i judikatury, na kterou odkázal. Zákon nerozlišuje mezi majoritním či minoritním opatřením obecné povahy a takové rozlišování neponechává ani na správním uvážení správního orgánu, natož jeho adresátů. Srovnávat nelze ani nabývání účinnosti opatření obecné povahy a právní moci správních rozhodnutí. V případě správních rozhodnutí je to totiž výlučně správní orgán vydávající a doručující dané rozhodnutí, který má všechny relevantní informace o tom, kdy rozhodnutí nabylo právní moci. Vyznačení doložky právní moci má tudíž pro účastníky zásadní význam. Naproti tomu u opatření obecné povahy lze rozeznat schválení, kterým se stává platným, následně okamžik uveřejnění a patnáctým dnem po uveřejnění okamžik nabytí účinnosti. Přirovnat regulační plán k územnímu rozhodnutí nelze, neboť regulační plán byl schválen zastupitelstvem rozhodujícím v samostatné působnosti v záležitostech nikoliv určitého okruhu adresátů. Regulační plán nadto řeší území v centru obce, z čehož lze dovodit dopad na širší okruh občanů. Ze samotné veřejné vyhlášky ve věci oznámení daného regulačního plánu je zřejmé, že nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení s tím, že byl vyvěšen 17. 9. 2015. Datum účinnosti lze tedy spolehlivě určit. K tomu, že neučinila nic pro nápravu vadného vyznačení doložky účinnosti, poukázala odpůrkyně na to, že její zastupitelstvo rozhodlo o pořízení regulačního plánu, jehož pořizovatelem ale byl Městský úřad Černošice, který má na rozdíl od odpůrkyně úředníky splňující požadavky na zvláštní odbornou způsobilost. Odpůrkyně odmítla rovněž tvrzení stěžovatelky ohledně neúspěšných jednání vedených až do poslední chvíle před účinností regulačního plánu. Stěžovatelka měla dostatek času k tomu, aby se seznámila s obsahem správního spisu i vyhláškou oznamující vydání regulačního plánu.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatelka uplatnila důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a vnesla kasační námitky, které se týkají posouzení včasnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Argumentaci staví na tom, že při podání návrhu vycházela z vyznačené doložky účinnosti opatření obecné povahy, jejíž obsah však nebyl správný. Nejvyšší správní soud dodává, že mezi účastníky není sporu o tom, že lhůta pro podání návrhu činila s ohledem na výše již zmiňovaná přechodná ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. tři roky. Sporná je však otázka stanovení data, od něhož se v posuzované věci běh lhůty pro podání návrhu odvíjí.

[11] Kasační stížnost směřuje proti usnesení, kterým krajský soud návrh odmítl pro opožděnost. Nejvyššímu správnímu soudu tak v kasačním řízení přísluší pouze hodnotit, zda krajský soud správně posoudil včasnost podaného návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98). Vedle toho se ovšem Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. musí zabývat z úřední povinnosti i tím, zda nebylo řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Případné shledání takové vady pak nutně vede ke zrušení napadeného usnesení krajského soudu, aniž by se kasační soud mohl vyjádřit k samotné podstatě věci.

[12] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu především ověřil, že stěžovatelka v návrhu uvedla datum, k němuž mělo napadené opatření obecné povahy nabýt účinnosti a které i s ohledem na vyplněnou doložku účinnosti napadeného regulačního plánu považovala za rozhodné pro běh lhůty k podání návrhu. Jak je z předloženého spisu dále zřejmé, krajský soud v dané věci zaslal návrh stěžovatelky odpůrkyni k vyjádření, k němuž odpůrkyně připojila správní spis. V návaznosti na toto vyjádření a zasláný spis krajský soud vyšel z toho, že napadený regulační plán nabytí účinnosti dříve, než uvádí stěžovatelka (než plyne z doložky účinnosti). Ze spisu současně neplyne, že by před rozhodnutím o odmítnutí návrhu krajský soud stěžovatelce tyto okolnosti (resp. svůj náhled na nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy) jakkoliv předestřel, nebo ji seznámil s vyjádřením odpůrkyně.

[13] Ke shora popsané situaci je nutno v prvé řadě připomenout, že Nejvyšší správní soud se již v minulosti opakovaně zabýval případy, v nichž byl dán rozpor mezi tvrzením účastníka ohledně data doručení žalobou napadeného rozhodnutí a datem doručení takového rozhodnutí dle podkladů, jež měl soud k dispozici od žalovaného správního orgánu. Odkázat lze v této souvislosti především na rozsudek ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010-65. Z toho výslovně plyne, že *„je základním právem účastníků řízení vyjádřit se před rozhodnutím ve věci k zásadním skutkovým okolnostem, na nichž rozhodnutí soudu závisí. Stejně tak je právem účastníků řízení předkládat (navrhovat) soudu důkazní prostředky svědčící jejich skutkovým i právním tvrzením obsaženým v žalobě (...) je povinností správního soudu, pokud dospěje oproti žalobci k závěru, že napadené rozhodnutí bylo doručeno (oznámeno) žalobci v jiný den než v den jak bylo uvedeno v žalobě, a tato okolnost by měla mít za následek odmítnutí žaloby pro opožděnost, umožnit žalobci vyjádřit se k této okolnosti a navrhnout na podporu svých tvrzení důkazní prostředky“*. Obdobné závěry již Nejvyšší správní soud zaujal rovněž např. v rozsudcích ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 382/2018-39, ze dne 27. 2. 2018, čj. 9 As 347/2016-40 či ze dne 23. 7. 2015, čj. 8 As 36/2015-54).

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že citovanou judikaturu je nutno zohlednit i v nyní projednávané věci, byť se nejedná o řízení o žalobě a krajský soud zde neposuzoval okamžik doručení správního rozhodnutí, ale datum účinnosti opatření obecné povahy, od něž se odvíjí lhůta k podání návrhu. Oba zmiňované druhy řízení sice vykazují určité odlišnosti, pokud však jde o postup soudu při posuzování včasnosti žaloby (návrhu), není mezi nimi rozdíl, který by odůvodňoval jiné závěry. S ohledem na okolnosti dané věci Nejvyšší správní soud současně ani neshledal důvod se od citované judikatury nyní odchylovat. Je proto třeba i zde setrvat na tom, že pokud stěžovatelka uvedla v návrhu určité datum nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy, od něhož odvozuje běh lhůty pro podání návrhu, nicméně krajský soud odmítl návrh s odkazem na jiné datum nabytí účinnosti, aniž by dal navrhovatelce možnost vyjádřit se k takovému rozporu, je napadené usnesení překvapivé, a tedy dle výše citované judikatury nezákonné. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci samozřejmě nepřehlédl, že se krajský soud se v napadeném usnesení zabýval mimo jiné otázkou, zda je pro posouzení věci rozhodné datum vadně vyznačené v doložce účinnosti, nebo skutečné datum nabytí účinnosti počítané jako patnáctý den po vyvěšení na úřední desku. Vycházel však pouze z podkladů a vyjádření, které mu předložila odpůrkyně. V takové situaci však bylo na místě, aby umožnil stěžovatelce se k dané otázce rovněž vyjádřit. Výše uvedené platí tím spíše, že stěžovatelka v návrhu vycházela z data účinnosti regulačního plánu vyznačeného na samotném

pokračování

regulačním plánem. Tím jsou nepochybně dány i atypické okolnosti, o nichž se zmiňuje aktuální odborná literatura v souvislosti s možností nápravy obdobného pochybení krajského soudu až v kasačním řízení (viz KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2019, str. 371). Závěry krajského soudu v této fázi řízení nemůže Nejvyšší správní soud aprobovat ani z toho důvodu, že odůvodnění napadeného usnesení nezohledňuje (ani rámcově) veškerou skutkovou i právní argumentaci, prostřednictvím které stěžovatelka opožděnost svého návrhu zpochybňuje (jedná se např. o argumentaci týkající se specifické povahy regulačního plánu a s tím spojenou otázkou presumpce správnosti vyznačené doložky účinnosti, dále o pasivitě odpůrkyně při nápravě vadně vyznačené účinnosti, námitky týkající se podoby vyvěšování napadeného opatření obecné povahy na úřední desce či zásah do práva na spravedlivý proces stěžovatelky s ohledem na samotnou možnost zjistit správné datum účinnosti atd.).

[15] S ohledem na výše uvedené je tedy nutno uzavřít, že krajský soud řízení zatížil vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jak již ve vztahu k obdobné situaci Nejvyšší správní soud v předchozí judikatuře vysvětlil, není na místě, aby se za těchto okolností vyjadřoval k samotné argumentaci účastníků pojící se k posouzení počátku běhu lhůty pro podání návrhu (týkající se navíc širšího okruhu otázek, než kterými se krajský soud v napadeném usnesení zabýval), neboť by se tím dostal do situace, kdy by nepřezkoumával závěry krajského soudu, ale jeho činnost nahrazoval, což by i s ohledem na výše popsané okolnosti dané věci bylo v rozporu s principem řízení o kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 382/2018-39).

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na krajském soudu tak bude, aby postupoval předestřeným způsobem, tedy především s ohledem na již existující judikaturu dal stěžovatce (a případně v návaznosti na to i odpůrkyni) možnost se k otázce včasnosti návrhu vyjádřit, a teprve poté znovu tuto otázku přezkoumatelně a s přihlédnutím ke stanoviskům účastníků posoudil.

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

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

V Brně 31. března 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu