



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatele: **M. K.**, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupen Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hl. m. Prahy v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zakres velkého rozvojového území „Bohdalec - Slatiny“, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, č. j. 14 A 198/2018 - 45,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, č. j. 14 A 198/2018 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Usnesení městského soudu

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 20. 12. 2018, č. j. 14 A 198/2018 – 45 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl jako opožděný návrh na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hl. m. Prahy v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zakres velkého rozvojového území „Bohdalec - Slatiny“ (dále jen „návrh“), který navrhovatel podal dne 11. 9. 2018 společně s žalobou proti rozhodnutí Rady hl. m. Prahy ze dne 17. 7. 2018 sp. zn. S-MHMP125676/2017, kterým bylo rozhodnuto, že se nepovoluje výjimka ze zákazu stavební činnosti na opravu domku e. č. X na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. X (dále jen „rozhodnutí o nepovolání výjimky“).

[2] Městský soud nejprve usnesením ze dne 27. 11. 2018, čj. 14 A 198/2018 - 39, vyloučil žalobu proti rozhodnutí o nepovolení výjimky k samostatnému projednání a rozhodnutí.

[3] Následně městský soud posuzoval včasnost návrhu a dospěl k závěru, že byl podán opožděně. Při posuzování dodržení lhůty vyšel z § 101b odst. 1 s. ř. s., ve kterém je stanoveno, že *návrh lze podat do jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.* V odůvodnění uvedl, že v posuzovaném případě již uplynula lhůta stanovená k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to s ohledem na přechodné ustanovení zákona č. 225/2017 Sb., když lhůta jednoho roku uběhla již před nabytím účinnosti zmiňované novely, tzv. k 1. 1. 2018. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že před účinností novely soudního řádu správního podle právní úpravy platné do 31. 12. 2017 lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy neplatila v případě, že návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán spolu s žalobou na zrušení konkrétního správního rozhodnutí, pokud byla dodržena lhůta k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí. Od 1. 1. 2018 je třeba citovaná ustanovení zákona vykládat tak, že lhůta jednoho roku pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy platí pro oba typy návrhu, tzn., že je návrh na zrušení opatření obecné povahy nutno podat ve lhůtě do jednoho roku jak v případě samostatného návrhu na zrušení opatření obecné povahy (tzv. abstraktní přezkum), tak je-li tento návrh podáván spolu se žalobou proti konkrétnímu rozhodnutí (tzv. incidenční přezkum).

II. Kasační stížnost navrhovatele a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) proti usnesení městského soudu podal včasnou kasační stížnost, kterou napadl usnesení městského soudu v celém jeho rozsahu z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, z něhož dle stěžovatele vyplývá, že návrh podaný společně s žalobou byl včasný. Lhůta k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy se řídí lhůtou pro podání žaloby proti rozhodnutí vycházejícímu z napadeného opatření obecné povahy. Roční lhůta dle § 101b odst. 1 s. ř. s. se vztahuje pouze na abstraktní přezkum opatření obecné povahy.

[6] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Odpůrce se ztotožnil se závěry městského soudu. Ustanovení § 101b s. ř. s. je v současné době jednoznačné. V něm uvedenou lhůtu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Dle odpůrce bylo úmyslem zákonodárce, který vyjádřil v novelizačním zákoně č. 225/2017 Sb., jasně omezit přezkum opatření obecné povahy zákonnou lhůtou nejen v případě tzv. abstraktního přezkumu opatření obecné povahy, ale také v případě tzv. incidenčního přezkumu, a to v zájmu právní jistoty a stability poměrů stanovených touto regulací.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a stěžovatelem uplatněného důvodu, zároveň zkoumal, zda kasační stížností napadené usnesení městského

pokračování

soudu netrpí vadami, k nimž by měl v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že takovými vadami netrpí.

[9] Kasační stížnost je **důvodná**.

[10] Jádrem věci je otázka, zda uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jestliže byl tento návrh učiněn společně se žalobou proti rozhodnutí, které bylo vydáno na základě napadeného opatření obecné povahy.

[11] Ustanovení § 101b s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 neobsahovalo lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zákonem č. 303/2011 Sb. účinným od 1. 1. 2012 byla do zákona včleněna tříletá objektivní lhůta k iniciování tzv. abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Lhůtou k podání návrhu na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval zejména v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS. Dalším novelizačním zákonem č. 225/2017 Sb. účinným od 1. 1. 2018 byl § 101b s. ř. s. změněn tak, že „Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabrazující rozhodnutí.“

[12] Městský soud, po vyloučení žaloby proti rozhodnutí o nepovolení výjimky, dospěl k závěru, že návrh byl podán opožděně, neboť dle § 101b s. ř. s. uplynula lhůta jak k tzv. abstraktnímu přezkumu, tak k tzv. incidenčnímu přezkumu.

[13] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožňuje. Jak uvedl již v rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, č. 3950/2020 Sb. NSS:

„[10] Z důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, lze vyčíst, že tříletá lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákonajevila jako neúměrně dlouhá. Délka lhůty se negativně dotýkala zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávných celků a také správních orgánů rozhodujících o změnách v území. Délku jednoho roku proto považoval zákonodárce za optimální kompromis 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. Z důvodové zprávy dále plyne, že „[p]okud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynutí tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona.“

[11] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovedla, že „[s]oudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. 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.“ (srov. zejm. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, publ. ve Sb. NSS pod č. 3470/2016, nebo rozsudek ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 1/2019 - 32).

[12] Nejvyšší správní soud zkoumal, zda změna zákonné právní úpravy měla vliv na závěry doposud plynoucí z judikatury zdejšího soudu. Krajský soud v napadeném usnesení vysel z toho, že výše citovaným zákonem byla do soudního řádu správního zakotvena zásadní změna týkající se lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dospěl k závěru, že v případě, že by zůstala původní právní úprava zachována, lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by uplynula dne 7. 11. 2019. Jelikož však nová právní úprava omezila lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo nutné stanovit lhůtu dle přechodných ustanovení; ta proto uplynula dne 1. 1. 2019 (tedy jeden rok od nabytí účinnosti zákona). Stěžovatel proto podal návrh opožděně a to bez ohledu na to, zda byl podán současně s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

[13] S krajským soudem lze soublasit, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. (1. 1. 2018), a zároveň by lhůta pro podání návrhu na jejich zrušení podle dosavadních právních předpisů uplynula za dobu delší než jeden rok, se zkracuje na 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona; uplynula by tedy dnem 1. 1. 2019 (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 252/2018 - 27). V dalším však Nejvyšší správní soud se závěry plynoucími z usnesení krajského soudu soublasit nemůže. Novela soudního řádu správního nově zakotvila nejen zkrácenou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale nově stanovila také, že zmeškání lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabírající rozhodnutí. Z uvedené není bez dalšího zřejmé, zda snad zákonodárce zamýšlel tímto dovětkem omezit možnost „incidenčního“ přezkumu v „prodloužené“ lhůtě, která by překročila roční stanovenou lhůtu. Takovýto výklad však není možné přijmout. Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případě zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se nejedná o prominutí lhůty. Návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze „proměškat“ a tedy ani „prominout“. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije. Krajský soud tedy pochybil, pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl pro opožděnost. Jediná lhůta, kterou mohl stěžovatel proměškat, byla lhůta pro podání žaloby. Uvedený závěr zřetelně a věrně sleduje stále použitelné judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu (zde citované v odst. [12]) i názory jurisprudenční (srov. např. stěžovatelem citovanou literaturu; podobně též Vedral, J., K posledním novelám správního řádu, Správní právo 5/2019, ročník LII). Na aplikovatelnosti uvedených úvah pro posouzení nyní projednávané věci nic nemohlo změnit ani vyloučení přezkumu opatření obecné povahy k samostatnému projednání usnesením krajského soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-45. Nelze akceptovat, aby v důsledku takového procesního (a nenapadnutelného) rozhodnutí byly možnosti stěžovatelovy obrany proti jím tvrzenému zásahu do práv eliminovány. (pozn. zvýraznění provedl nyní Nejvyšší správní soud)

[14] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené uzavírá, že ani změna právní úpravy zákonem č. 225/2017 Sb., nevyloučila možnost „incidenčního“ přezkumu v návaznosti na podanou žalobu proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu nebo nečinnosti, ve kterých bylo opatření obecné povahy užito. I po novele soudního řádu správního tak zůstává zachována možnost „incidenčního“ přezkumu ve lhůtě pro podání žaloby podle § 101a odst. 1 věta druhá. Lhůta jeden rok, která omezuje „abstraktní“ přezkum opatření obecné povahy, se pro přezkum „incidenční“ neužije.“

[14] Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal důvod k odchýlení se od výše citovaných právních závěrů. Městský soud měl posuzovat včasnost návrhu dle lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o nepovolení výjimky dle § 72 odst. 1 s. ř. s., jelikož rozhodnutí bylo vydáno na základě napadeného opatření obecné povahy. Tím byla splněna podmínka návaznosti zdůrazněná v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 194/2014 - 36, které je i po novele zákonem č. 225/2017 Sb. aplikovatelné.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[15] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 22. července 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu