



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **V. K.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrkyni: **obec Čepí**, se sídlem Čepí 79, Čepí, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu obce Čepí vydaného usnesením zastupitelstva obce Čepí ze dne 1. 9. 2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. 10. 2019, č. j. 52 A 88/2019 - 47,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatel se návrhem podaným dne 25. 9. 2019 u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích domáhal zrušení části územního plánu Čepí, vydaného usnesením zastupitelstva obce Čepí ze dne 1. 9. 2016. Krajský soud návrh pro opožděnost odmítl.

[2] Podle přechodných ustanovení (čl. XXXVIII bod 3) zákona 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 (dále jen „zákon č. 225/2017 Sb.“), kterým byl novelizován zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) se v případě územního plánu Čepí pro podání návrhu na jeho zrušení k soudu podle § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 225/2017 Sb. uplatní jednoletá lhůta, která uplynula dne 2. 1. 2019.

[3] Krajský soud dále konstatoval, že zmeškání lhůty nelze prominout a k možnému prolomení lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012 - 33.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[4] Proti usnesení krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který konkretizoval následovně.

[5] Vlastnické právo stěžovatele bylo v důsledku přijetí územního plánu Čepí mimořádně intenzivně omezeno. Zásah do vlastnického práva považuje stěžovatel za natolik závažný, že opuštění původní tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a aplikace lhůty jednoleté způsobuje v jeho případě nepřijatelné odeprání práva na přístup k soudu, a soud by se tak měl jeho návrhem i přes uplynutí jednoleté lhůty zabývat. Předmětné opatření obecné povahy nabylo účinnosti za doby účinnosti ustanovení soudního řádu správního, které stanovilo tříletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. V průběhu této tříleté lhůty však byla novelou lhůta zkrácena, o čemž se stěžovatel – jako právní laik – dozvěděl až v souvislosti s podáním návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

[6] Stěžovatel si po vydání napadeného opatření obecné povahy zjišťoval, jaké má možnosti obrany. Jevilo se jako vhodnější nejprve iniciovat změnu územního plánu. Pořizovatel – Magistrát města Pardubice – však sdělil, že trasy biokoridorů nemá zájem měnit, a že tak nebude možné změnit ani územní plán. Proto se stěžovatel teprve poté obrátil na správní soud.

[7] Aktuální jednoletá lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dle stěžovatele neadekvátní a šibeniční, nezajišťuje účinnou možnost obrany osob, které jsou mnohdy fatálně dotčeny na svém vlastnickém právu, a v nezanedbatelném počtu případů se o tom dozvedí až s několikaměsíčním či několikaletým odstupem.

[8] Stěžovatel polemizuje se závěry rozsudku NSS čj. 3 Aos 1/2012-33, z nichž krajský soud vycházel; nelze podle něj bez dalšího uzavřít, že právní jistota blíže neurčeného okruhu adresátů má absolutní přednost před ochranou subjektivních práv konkrétního adresáta chráněných i na ústavní úrovni. Takový závěr by bylo možno vztáhnout i na samotnou možnost zrušení opatření obecné povahy soudem; zákon ji přesto zakotvuje.

[9] Navíc, v řešeném případě není okruh adresátů, kteří jsou ovlivněni částí opatření obecné povahy, nikterak široký, a zároveň nelze přisvědčit ani té interpretaci, že zájmy jedné konkrétní osoby – navíc zde souladné se zájmy odpůrkyně, územního samosprávného celku reprezentujícího jeho občany – jsou méně podstatné než zájmy dvou a více jiných subjektů. Stěžovatel je přesvědčen, že v této situaci jde o natolik specifické okolnosti, že prolomení zákonné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části lze ospravedlnit. Primární dopad na vlastníky pozemků dotčených biokoridory vymezenými územním plánem Čepí dle názoru stěžovatele představuje důvod, pro který je namíste se otázkou prolomení zákonné lhůty dle § 101b odst. 1 s. ř. s. zabývat. Při vydávání územního plánu nebyla posuzována proporcionalita a spravedlivá míra omezení vlastnického práva.

[10] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti potvrdila, že měla zájem v dotčené lokalitě společně se stěžovatelem vystavět cyklostezku, což však územní plán kvůli vymezeným biokoridorům znemožňuje, nicméně vymezení biokoridorů nespádalo do působnosti odpůrkyně a odpůrkyně nebyla sto dosáhnout změny vedení trasy biokoridorů, resp. omezení rozsahu biokoridorů. Odpůrkyně by ráda požadavku na změnu územního plánu vyhověla, nicméně v tomto ohledu je omezeno nejen vlastnické právo stěžovatele i vlastníků přilehlých pozemků, ale i právo odpůrkyně na samosprávu.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněného důvodu, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. Podle jeho znění účinného do 31. 12. 2017 platilo, že *návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.* Toto ustanovení bylo změněno zákonem č. 225/2017 Sb. (čl. XXXVII bod 2) 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 nabírající rozhodnutí.*

[14] Podle přechodných ustanovení novelizujícího zákona č. 225/2017 Sb. (čl. XXXVIII bod 3) platí, že *v případě opatření obecné povahy, která nabyly účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[15] Zákon č. 225/2017 Sb. nabyl dle svého čl. LV účinnosti 1. 1. 2018.

[16] Podle uvedeného přechodného ustanovení tedy platí, že nově stanovená roční lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (počítaná však ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy, tedy od 1. 1. 2018) se uplatní i na opatření obecné povahy vydaná přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., a to v případě, že původní tříletá lhůta (počítaná ode dne vydání opatření obecné povahy) neuplyne dříve (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 252/2018 – 27).

[17] Jak je zjevné, nejedná se v případě čl. XXXVIII bod 3) zákona č. 225/2017 Sb. o zpětnou účinnost právního předpisu, která by mohla být nepřipustným zásahem do nabytých práv, ale toliko o tzv. nepravou retroaktivitu, která je zcela standardním řešením vztahu dvou časových verzí právní úpravy (srov. např. Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 599 a judikaturu tam citovanou).

[18] Den 2. 1. 2019 (nebot' 1. leden je státním svátkem) tak byl nejzazším dnem pro podání návrhu na zrušení všech opatření obecné povahy vydaných před datem 1. 1. 2018.

[19] Stěžovatel podal návrh na zrušení části územního plánu Čepí dne 25. 9. 2019, tedy opožděně.

[20] Podle § 101b odst. 1 věty druhé s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout. Krajský soud proto nemohl přihlídnout k individuálním okolnostem uváděným stěžovatelem a nemůže tak učinit ani Nejvyšší správní soud.

[21] Pokud jde o samotnou lhůtu pro podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy nebo jeho části, krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Aos 1/2012. V něm se Nejvyšší správní soud vyjádřil právě k otázce zmeškání lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v kontextu práva na přístup k soudu, resp. záruky spravedlivého procesu. Konstatoval, že opatření obecné povahy se svojí procedurou přijímání i svými účinky blíží více právnímu předpisu než individuálnímu správnímu aktu a nabytím účinnosti zavazuje neurčitý počet

subjektů, nikoliv pouze vymezené účastníky řízení. Při úvahách o možném prolomení ustanovení o lhůtě k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tak třeba zohlednit nejen zájmy navrhovatele, ale zájmy všech adresátů tohoto opatření, především pak jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.

[22] Právě principem právní jistoty argumentuje také důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., v části, která odůvodňuje zkrácení lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle soudního řádu správního: *„Zvláště v případě územně plánovací dokumentace nebo její změny taková lhůta [3 roky] přináší značnou nejistotu při rozhodování o změnách v území, přičemž soudy uvedená opatření obecné povahy ruší po dlouhé době, často i pro bagatelní vady. To se negativně dotýká zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávních celků, a dále správních orgánů rozhodujících o změnách v území, především stavebních úřadů. Lhůta 1 roku je optimálním kompromisem 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.“*

[23] V rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014 - 51 Nejvyšší správní soud uvedl, že lhůta (tehdy tříletá) pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve srovnání s lhůtami stanovenými pro jiné prostředky ochrany práv nebývávala dlouhá: *„Tato lhůta [...] v oblasti individuálních opravných prostředků, jež mají k dispozici fyzické nebo právnické osoby ve správním soudnictví, nemá srovnatelnou obdobu (druhou nejdelší je objektivní dvouletá lhůta podle § 84 s. ř. s., ta je však modifikována dvouměsíční subjektivní lhůtou dle téhož ustanovení, v oblasti mimořádných opravných prostředků lze pak podle § 115 s. ř. s. v tříleté lhůtě podat v úzkém okruhu věcí návrh na obnovu řízení, i zde však existuje omezení tříměsíční subjektivní lhůtou).“*

[24] Nejvyšší správní soud připouští, že připodobnění opatření obecné povahy k právnímu předpisu právě v otázce lhůty pro podání návrhu na jeho přezkum poněkud „pokulhává“, neboť u právních předpisů a jejich přezkumu Ústavním soudem žádná objektivní lhůta stanovena není. Tomu ostatně odpovídala také původní právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy. Zákon č. 225/2017 Sb. tak představuje již druhý „kompromis“ mezi dvěma ústavními požadavky: účinné soudní ochrany na straně jedné a právní jistoty na straně druhé, poté, co zákonem č. 303/2011 Sb., byla s účinností k 1. lednu 2012 zavedena výše zmiňovaná lhůta tříletá.

[25] Současně nelze vyloučit (a nebylo to s jistotou možné ani u předchozí lhůty tříleté), že během nově stanovené roční lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebudou mít všechny dotčené osoby možnost zjistit možné dopady takového opatření do své právní sféry, a to ani při vynaložení úsilí, které od nich lze vyžadovat (*vigilantibus iura*). To platí zejména pro tak rozsáhlá, komplexní a svou povahou „technická“ opatření, jakými jsou územně plánovací dokumentace.

[26] Ani tak se však nejedná o odepření přístupu k soudu (jak namítá stěžovatel), které by jinak bylo důvodem zvažovat postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Nelze totiž opomenout, že podle soudního řádu správního lze opatření obecné povahy napadnout i tzv. incidenčním návrhem, tedy návrhem na zrušení opatření nebo jeho části spojeným s žalobou proti takovému rozhodnutí nebo jinému úkonu správního orgánu, jemuž bylo opatření obecné povahy podkladem. Pro podání tohoto návrhu se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. neuplatní (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS). To platí i po nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, č. 3950/2020 Sb. NSS).

[27] Krajský soud proto návrh správně odmítl jako opožděný.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 17. února 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu