



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatele: **Městys Drásov**, se sídlem Drásov 61, Drásov, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. R.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 15. 6. 2017, č. j. JMK 87672/2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2020, č. j. 65 A 1/2020-40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Navrhovatel a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **se 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 její posouzení krajským soudem

[1] Rada městyse Drásov (navrhovatel) usnesením ze dne 9. 1. 2017 č. 4 vydala opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře.

[2] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (odpůrce), rozhodnutím ze dne 15. 6. 2017, č. j. JMK 87672/2017, opatření obecné povahy zrušil.

[3] Návrhem ze dne 8. 1. 2020, doručeným Krajskému soudu v Brně dne 9. 1. 2020, se navrhovatel domáhal zrušení rozhodnutí odpůrce.

[4] Krajský soud v Brně v záhlaví označeným usnesením návrh navrhovatele odmítl pro opožděnost. Uvedl, že zákonem č. 225/2017 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2018 přijata novelizace § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“). Touto novelou byla zakotvena jednoroční lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (čl. XXXVII, bod 2.) a současně stanoveno pravidlo pro určení počátku běhu lhůty k podání návrhu pro případ, kdy účinnost opatření obecné povahy nastala přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (čl. XXXVIII, bod 3). Nabylo-li opatření obecné povahy účinnosti přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., to jest přede dnem 1. 1. 2018 a současně lhůta k podání návrhu na jeho zrušení podle dosavadních předpisů uplynula za dobu delší než jeden rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pak se lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zkrátila na jeden rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

[5] V dané věci nabylo opatření obecné povahy účinnosti dne 4. 7. 2017, před datem účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. dříve než 1. 1. 2018, takže tříletá lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2017 by jinak uplynula dnem 4. 7. 2020. Protože však došlo k novelizaci § 101b odst. 1 s. ř. s. provedené zákonem č. 225/2017 Sb., je při počítání lhůty nutno dovodit, že lhůta k podání návrhu v daném případě uplynula za dobu delší než jeden rok po nabytí účinnosti tohoto zákona. Z čl. XXXVIII bodu 3. zákona č. 225/2017 Sb. pak vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy mohl navrhovatel podat ve lhůtě jednoho roku ode dne nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. od 1. 1. 2018. Návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy ze dne 8. 1. 2020 doručený soudu 9. 1. 2020 byl podán daleko po lhůtě zákonem stanovené. Krajský soud proto návrh pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[7] Stěžovatel je přesvědčen o tom, že územní opatření o stavební uzávěře, které bylo zrušeno rozhodnutím odpůrce, není v rozporu se zákonem, a nebyl tak důvod pro jeho zrušení. Krajský soud se však k věcnému přezkumu rozhodnutí odpůrce nedostal, neboť návrh na jeho zrušení odmítl pro opožděnost. Podle stěžovatele rozhodnutí (opatření obecné povahy) odpůrce trpí vadami, které vyvolávají nicotnost, k níž se dle § 76 odst. 2 zákona s. ř. s. přihlíží i bez návrhu. Nicotnost však není jediným důvodem návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[8] Podle § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) nicotné, pokud trpí takovými vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Stěžovatel se domnívá, že právě těmito vadami rozhodnutí odpůrce trpí, a proto je nutné jej považovat za nicotné. Hlavním důvodem nicotnosti rozhodnutí je skutečnost, že nebylo vydáno postupem pro vydání opatření obecné povahy, ale postupem pro vydání správního rozhodnutí. Postup pro přijímání obou správních aktů je však značně odlišný a má vliv i na uplatnění práv účastníků řízení (dotčených osob) před jejich vydáním.

[9] V přezkumném řízení stěžovateli nebylo umožněno uplatnit námitky k návrhu opatření obecné povahy, tento návrh vydání opatření obecné povahy nebyl zveřejněn na úřední desce krajského úřadu (respektive nebyl zaslán stěžovateli ke zveřejnění na jeho úřední desce) a současně byl stěžovatel nesprávně poučen o možnosti podat proti rozhodnutí odpůrce odvolání. Stěžovatel odvolání skutečně podal, avšak bylo zamítnuto s odůvodněním, že rozhodnutí, proti kterému podal odvolání, ve skutečnosti není rozhodnutím, ale opatřením

obecné povahy. Ve svém důsledku tak nebylo stěžovateli vůbec umožněno věcně se vyjádřit k rozhodnutí odpůrce, a to jak ve formě námitek proti návrhu na vydání opatření obecné povahy, tak ani v rámci odvolání. Stěžovatel proto neměl možnost zpochybnit důvody, pro které bylo zrušeno jím vydané územní opatření o stavební uzávěře.

[10] Důvodem stěžovatelem tvrzené nicotnosti je tedy skutečnost, že územní opatření o stavební uzávěře bylo zrušeno v přezkumném řízení rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Nešlo však o to, že rozhodnutí odpůrce bylo formálně označeno jako rozhodnutí, neboť rozhodnutí (opatření obecné povahy) odpůrce bylo vydáno i postupem stanoveným pro vydání správního rozhodnutí. Nicotnost napadeného rozhodnutí tak zakládá dle stěžovatele nesprávná forma správního aktu a současně i forma (procedura), v níž bylo vydáno. Správní akt vydaný v nesprávné formě a jiným způsobem, než upravuje zákon, je natolik vadný, že je právně a fakticky neuskutečnitelný.

III. Vyjádření odpůrce

[11] Odpůrce ke kasační stížnosti stěžovatele uvedl, že ve věci postupoval podle § 174 správního řádu s přiměřeným využitím § 94 a násl. správního řádu. Na podkladě předběžného posouzení věci dospěl ke zjištění existence důvodů, které ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu opodstatnily zahájení přezkumného řízení ve věci Opatření obecné povahy č. 4 ze dne 9. 1. 2017 vydaného Radou městyse Drásov, proto usnesením ze dne 13. 4. 2017, č. j. JMK 56896/2017, přezkumné řízení v této věci zahájil. V procesu přezkoumání opatření obecné povahy by měla být zaručena určitá práva jeho adresátů, která mohou uplatňovat proti případnému rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy, jež trpí rozparem s právními předpisy. Tato práva byla v daném přezkumném řízení zajištěna zveřejněním usnesení o zahájení přezkumného řízení, ze kterého bylo nejen zřejmé, z jakých skutečností vycházely pochybnosti odpůrce o zákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy, ale i důvody, proč tyto pochybnosti nabyly. Uvedeným usnesením (č. j. JMK 56896/2017) tedy nebylo v dané věci „pouze“ zahájeno přezkumné řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, na který stěžovatel odkazoval ve svém návrhu podaném ke Krajskému soudu v Brně), ale zároveň byly vysloveny důvody, které tento postup odpůrce opodstatnily. Proti uvedenému usnesení, resp. ve vztahu k důvodům, pro které bylo přezkumné řízení zahájeno, se stěžovatel žádným způsobem neohradil. Dotčeným osobám, tedy i stěžovateli, bylo zároveň opatřením ze dne 20. 4. 2017, č. j. JMK 59216/2017, umožněno uplatnit procesní práva podle § 36 správního řádu, včetně podání námitek, návrhů či vyjádření. Ani této možnosti však stěžovatel nevyužil.

[12] V průběhu přezkumného řízení provedeného ve věci územního opatření o stavební uzávěře vydaného Radou městyse Drásov usnesením č. 4 ze dne 9. 1. 2017 tedy stěžovatel neuplatnil žádné námítky směřující proti důvodům zahájeného přezkumného řízení, ačkoli mu byly jednotlivé procesní úkony, tj. jak usnesení o jeho zahájení (obsahující důvody zjištěné nezákonnosti vydané stavební uzávěry), tak i úkon podle § 36 odst. 3 správního řádu, řádně oznámeny. Odpůrce též podotýká, že stěžovatelem označený rozsudek obsahuje názor Nejvyššího správního soudu na nezbytný procesní postup při přezkoumání opatření obecné povahy a při vydání výsledného rozhodnutí, nicméně tento rozsudek vychází z konkrétní situace, v níž byla v přezkumném řízení zrušena územně plánovací dokumentace, čímž mělo dojít k deregulaci konkrétně vymezeného území. V projednávaném případě se nicméně nejednalo o situaci totožnou, neboť přezkumu z hlediska zákonnosti bylo podrobena územní opatření o stavební uzávěře, nikoli územně plánovací dokumentace, přičemž regulace obsažená v územním plánu stěžovatele zůstala v plné míře zachována a nebyla rozhodnutím č. j. JMK 87672/2017 žádným způsobem dotčena. Odpůrce dále odkázal na své vyjádření adresované

krajskému soudu a obsah spisového materiálu. Navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou zastoupenou advokátem a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] V projednávané věci krajský soud návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy odmítl pro opožděnost. Prostřednictvím kasační stížnosti se proto nelze úspěšně domáhat přezkoumání merita návrhu, tj. otázky, zda je napadené opatření obecné povahy odpůrcem vskutku protizákonné. Přípustný důvod podané kasační stížnosti se tak může týkat toliko nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pouze touto otázkou se Nejvyšší správní soud může nyní zabývat.

[17] Ze správního spisu předloženého soudu odpůrcem Nejvyšší správní soud zjistil, že napadené rozhodnutí ze dne 15. 6. 2017, jehož zrušení se stěžovatel v řízení před krajským soudem domáhal, nabylo právní moci, a tedy účinnosti dnem 4. 7. 2017. Odpůrcem toto rozhodnutí vyvěsil dne 19. 6. 2017 na úřední desce, a tedy téhož dne jej zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup (rozhodnutí bylo sejmuto z úřední desky dne 5. 7. 2017).

[18] V poučení o opravném prostředku, které toto rozhodnutí obsahovalo, bylo uvedeno: „*Proti tomuto rozhodnutí se lze dle ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení k Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, a to podáním u Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu. Rozhodnutí je ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu oznámeno patnáctým dnem jeho vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Lhůta pro odvolání počíná běžet dnem následujícím po doručení rozhodnutí.*“

[19] Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí odvolání skutečně dne 14. 7. 2017 podal. Ministerstvo pro místní rozvoj o něm rozhodlo rozhodnutím ze dne 22. 1. 2018, č. j. MMR-38311/2017-83/2734, které nabylo právní moci dne 25. 1. 2018, tak, že je zamítlo jako nepřipustné. Podle ministerstva skutečnost, že krajský úřad z důvodu procesní opatrnosti ve svém rozhodnutí nesprávně poučil o opravném prostředku v tom smyslu, že se lze odvolat proti jeho rozhodnutí, nemůže nic změnit na tom, že zákon v daném případě odvolání nepřipouští. Právo podat odvolání nemůže záležet na faktickém postupu správního orgánu, ale na obecné zákonné úpravě. Vzhledem k tomu, že proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, nelze podat odvolání, posoudilo ministerstvo odvolání městyse Drásov jako nepřipustné.

[20] Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění platném do 31. 12. 2017 bylo možné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy do tří let ode dne, kdy toto opatření nabylo účinnosti.

[21] Zákonem 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, byla s účinností od 1. 1. 2018 přijata novelizace ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Touto novelou byla

zakotvena jednoroční lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (čl. XXXVII, bod 2.) a současně stanoveno pravidlo pro určení počátku běhu lhůty k podání návrhu pro případ, kdy účinnost opatření obecné povahy nastala přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (čl. XXXVIII, bod 3).

[22] Podle čl. XXXVIII bod 3. zákona č. 225/2017 Sb. běží lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. 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.

[23] Nabylo-li proto opatření obecné povahy účinnosti přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. přede dnem 1. 1. 2018, a současně lhůta k podání návrhu na jeho zrušení podle dosavadních předpisů uplynula za dobu delší než jeden rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pak se lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zkrátila na jeden rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

[24] V posuzované věci nabylo opatření obecné povahy účinnosti dne 4. 7. 2017, tedy před datem účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. dříve než 1. 1. 2018, takže tříletá lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2017 by jinak uplynula dnem 4. 7. 2020. Jelikož však došlo k novelizaci ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. provedené zákonem č. 225/2017 Sb., pak při počítání lhůty nutno dovodit, že lhůta k podání návrhu v daném případě uplynula za dobu delší než jeden rok po nabytí účinnosti tohoto zákona. Z ustanovení čl. XXXVIII bod 3. citovaného shora pak vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy mohl stěžovatel podat ve lhůtě jednoho roku ode dne nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. od 1. 1. 2018. Nejpozději tedy mohl podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dne 1. 1. 2019.

[25] Je zjevné, že návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy ze dne 8. 1. 2020 doručený krajskému soudu dne 9. 1. 2020 byl podán po lhůtě stanovené zákonem, krajský soud jej tedy správně v souladu s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl pro opožděnost.

[26] Pokud jde o poučení o opravném prostředku v rozhodnutí odpůrce ze dne 15. 6. 2017, toto poučení bylo skutečně nesprávné. Stěžovatel byl však nejpozději dne 25. 1. 2018, kdy rozhodnutí ministerstva o odvolání nabylo právní moci, srozuměn se skutečností, že odvolání proti tomuto rozhodnutí není přípustné. Lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy stěžovateli přitom běžela až do 1. 1. 2019. Stěžovatel však návrh ke krajskému soudu podal až dne 9. 1. 2020.

V. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na shora předeslané Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, ani nenavrhla,

aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu