

24. 4. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Incidenční návrhy na zrušení územních plánů a dalších opatření obecné povahy „zachráněny“

V roce 2018 nabyla účinnosti jedna z mnoha novel stavebního zákona provedená zákonem č. [225/2017](#) Sb., jímž byly novelizovány i desítky dalších zákonů, včetně například soudního řádu správního. V něm sice bylo změněno jen několik ustanovení, o to kontroverznější však jedna z nich je. Nyní byl naštěstí její výklad vyjasněn Nejvyšším správním soudem.

Tato změna se dotkla přezkumu opatření obecné povahy, jímž se vydává například územní plán obce, zásady územního rozvoje kraje a regulační plán nebo stanoví (některá) místní či přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích. Spočívá ve změně § 101b odst. 1 soudního řádu správního, který do účinnosti předmětné novely zněl následovně:

„Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“

Po novele zní toto ustanovení následovně:

„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 nahrazující rozhodnutí.“

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

První změna tedy spočívá ve zkrácení lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho změny z dosavadních tří let na jeden rok od účinnosti opatření obecné povahy. Jde o poměrně významnou změnu, když původně žádná lhůta pro podání návrhu stanovena nebyla, následně byla stanovena lhůta tři roky a nyní jde již o pouhý rok. V případě opatření obecné povahy, jímž byl vydán územní plán obce nebo zásady územního rozvoje kraje, jde o lhůtu poměrně krátkou, lze však samozřejmě souhlasit se zdůvodněním, že zrušení územního plánu nebo zásad územního rozvoje či jejich části po delší době představuje výrazný zásah do práv osob odlišných od navrhovatele.

Každopádně je změna délky lhůty, včetně přechodných ustanovení, jasně formulovaná a v praxi nečiní obtíže. To se však již nedá říci o druhé změně, a to doplnění slov „a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí“ na konec druhé věty § 101b odst. 1 soudního řádu správního. Není totiž zřejmé, co se touto změnou sleduje. Nepomůže ani důvodová zpráva. Doplnění těchto slov je totiž pozměňovacím návrhem a v návrhu zákona, k němuž byla důvodová zpráva zpracována, obsaženo nebylo. Jako možné vysvětlení se nabízí snaha o eliminaci možnosti napadnout opatření obecné povahy po uplynutí (zkrácené) lhůty „incidenčním“ návrhem.

V tomto ohledu je vhodné připomenout, že podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl tímto opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem (žalobou).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu toto ustanovení usnesením č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. září 2016 vyložil tak, že **neupravuje jeden druh návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ale dva**. V první větě je upraven návrh na „abstraktní“ kontrolu, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, aniž by toto opatření obecné povahy již muselo být aplikováno ve správním řízení. Právě **tento návrh pak lze podat pouze ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 soudního řádu správního**.

Ve druhé větě § 101a odst. 1 soudního řádu správního je upraven návrh na „incidenční“ přezkum opatření obecné povahy. Ten lze podat až v situaci, kdy opatření obecné povahy bylo v konkrétním případě aplikováno, což vedlo k vydání správního rozhodnutí, a to společně se správní žalobou proti takovému rozhodnutí. Typicky návrh na zrušení regulativu územního plánu umožňujícího umístit v některé ploše jen určitý typ stavby lze podat spolu s žalobou proti rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno zamítnutí žádosti o umístění jiného typu stavby v dané ploše. **Lhůta k podání „incidenčního“ návrhu je totožná se lhůtou k podání této správní žaloby**, takže ve smyslu § 72 odst. 1 soudního řádu správního činí dva měsíce od doručení správního rozhodnutí **bez ohledu na to, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti**.

Z textu novelizovaného § 101b odst. 1 soudního řádu správního by tedy bylo možné usuzovat, že autor doplněného textu chtěl napadení opatření obecné povahy „incidenčním“ návrhem vyloučit. Stejně záměr autora novely posoudil i Krajský soud v Plzni a v usnesení č. j. 59 A 3/2019-51 ze dne 20. února 2019 dokonce dospěl k závěru, že se to autorovi novely i podařilo. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy v této věci (šlo o územní plán) spojený se správní žalobou totiž nejdříve vyloučil k samostatnému projednání a následně jej odmítl pro jeho podání po lhůtě podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního s tím, že na jeho opožděnosti nemohlo nic změnit ani jeho podání společně se správní žalobou.

Tato úvaha má však jeden zásadní „háček“. Právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu totiž vychází z premisy, že soudní řád správní **upravuje dva druhy návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž na „incidenční“ návrh se lhůta podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního vůbec neaplikuje**, jelikož jej lze podat ve lhůtě pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Rozšířený senát v žádném případě **nekonstatoval, že by soud při rozhodování o „incidenčním“ návrhu měl prominout zmeškání lhůty podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního**. To by ostatně vzhledem k přímému zákazu jejího prominutí mohl jen stěží. Úprava „incidenčního“ návrhu a možnost jeho podání po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního tak **není na prominutí lhůty vůbec založena**.

To konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 63/2019-40 ze dne 15. října 2019, jímž zmíněné usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil. Konkrétně uvedl, že z novely není bez dalšího zřejmé, zda zákonodárce zamýšlel omezit možnost „incidenčního“ přezkumu po zákonem stanovené (nyní) roční lhůtě. Výklad takové omezení umožňující navíc nelze přijmout. Institut prominutí lhůty k podání návrhu v případě jejího zmeškání z omluvitelných důvodů má zcela odlišný smysl od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě „incidenčního“ návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé soudního řádu správního současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se **nejedná o prominutí lhůty**.

„Incidenční“ návrh spojený se správní žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této

žaloby, a to **bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 soudního řádu správního, která se u tohoto návrhu vůbec nepoužije**. Lhůtu podle tohoto ustanovení tedy **nelze v případě „incidenčního“ návrhu promeškat**, a tedy ani takové zmeškání prominout. Jediná lhůta, kterou v tomto případě lze promeškat, je lhůta k podání správní žaloby podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Ani o prominutí jejího zmeškání však nelze hovořit, jelikož je zákonem výslovně vyloučeno.

Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že na těchto závěrech a jejich aplikaci v dané věci nemohl nic změnit ani postup Krajského soudu v Plzni, který nejdříve „incidenční“ návrh vyloučil k samostatnému projednání a až potom ho odmítl. Tímto procesním postupem, proti němuž se navrhovatel nemůže bránit, jelikož proti usnesení o vyloučení věci k samostatnému projednání nelze podat kasační stížnost, nelze možnost obrany proti opatření obecné povahy eliminovat.

Tento závěr by měl být podle mého názoru samozřejmý, jelikož i po vyloučení k samostatnému projednání se stále jedná o „incidenční“ návrh. Z ničeho ostatně neplyne, že tento návrh na zrušení opatření obecné povahy a společně s ním podávaná správní žaloba musí být nutně obsaženy v jednom podání.

Soud by navíc měl (ať v samostatném či společném řízení) rozhodnout nejdříve o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a až následně o žalobě, jelikož přezkum opatření obecné povahy je ve vztahu k přezkumu správního rozhodnutí, při jehož vydání bylo toto opatření obecné povahy užito, předběžnou otázkou. Proto by také mělo být opatření obecné povahy ve smyslu § 101d odst. 2 soudního řádu správního zrušeno ke dni předcházejícímu okamžiku právní moci rozhodnutí, jehož zrušení se navrhovatel domáhá současně podávanou správní žalobou.

Jinak by soud při rozhodování o této správní žalobě nemohl ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přihlídnout a rozhodnutí zrušit například (v případě územního rozhodnutí) pro rozpor s územním plánem v jeho podobě po částečném zrušení na základě „incidenčního“ návrhu. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního totiž soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž součástí tohoto stavu je rovněž „podoba“ územního plánu nebo jiného opatření obecné povahy. Například může jít o podobu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, pro jejíž nerespektování bylo vydáno souběžně přezkoumávané rozhodnutí o přestupku.

S ohledem na podle mého názoru významný přínos výkladu připouštějícího „incidenční“ návrhy na zrušení opatření obecné povahy a „zmatečnost“ předmětné změny soudního řádu správního nelze než rozsudek Nejvyššího správního soudu přivítat a vyslovit přání, aby se zákonodárce již do budoucna nesnažil podávání těchto návrhů překazít či omezit.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Kováků 554/24
150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 368 350

Fax: + 420 296 368 351

e-mail: jan.porizek@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)