

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

Jak Nejvyšší správní soud rozšířil možnosti argumentace při napadení územního plánu či jiného opatření obecné povahy

Jedním z důvodů pro zrušení územního plánu, resp. jakéhokoli opatření obecné povahy či jeho části, je jeho rozpor se zákonem. Soudní řád správní tento důvod nijak podrobněji nerozvíjí, ani jej neomezuje jen na rozpor s některým zákonem nebo zákony z určité právní oblasti. To ovšem neznamena, že ke zrušení územního plánu povede jakákoli nezákonnost.

Představme si hypotetický příklad vlastníka pozemku s domem užívaným k bydlení. Na jedné straně pozemek sousedí s pozemkem, na kterém dosud byla podle územního plánu vymezena nezastavitelná plocha zeleně. Pak ovšem zastupitelstvo obce schválilo změnu územního plánu, kterou na pozemku vymezilo plochu umožňující na něm postavit výrobní závod. Imise z provozu tohoto závodu budou „našeho“ vlastníka při užívání jeho nemovitostí obtěžovat a omezovat. Změnou územního plánu tedy došlo ke zkrácení jeho práv a on se rozhodne podat příslušnému krajskému soudu návrh na její zrušení.



Vzhledem k tomu, že na území obce se v dostatečné vzdálenosti od obytné zástavby nachází jiné vhodné pozemky napojené na pozemní komunikace a technickou infrastrukturu, na nichž lze předmětnou plochu vymezit, bude namítat nepřiměřenost jejího vymezení, což je také jedním z důvodů pro zrušení územního plánu (každého opatření obecné povahy), byť v zákoně výslovně neuvedeným.

Teoreticky by ovšem mohl namítat také porušení zákona, resp. veřejného zájmu, což za současného správního řádu poněkud splývá. Podle § 2 odst. 4 správního řádu je totiž správní orgán povinen dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, takže rozpor s ním představuje zároveň i rozpor se zákonem. Obdobně může porušení veřejného zájmu porušovat i zvláštní zákony k jeho ochraně přijaté.

Pozemek, na němž byla předmětná zastavitelná plocha vymezena, je součástí zemědělského půdního fondu, takže jeho využití k jakémukoli stavebnímu účelu bude muset předcházet odnětí půdy z tohoto fondu. Dále po hranici pozemku vede vysokotlaký plynovod, jehož ochranné pásmo na něj zasahuje, ale při vymezení plochy nebylo respektováno. Pozemek se nachází v mírném svahu, pročez bude výrobní závod realizovaný v jeho horní části (jinde jej ani realizovat nelze) narušovat krajinný ráz dané lokality. Dále pozemek „protíná“ biokoridor jakožto součást územního systému ekologické

stability sloužící k migraci středně velkých savců, jako je liška, jezevec či srnčí zvěř. Konečně se na pozemku nachází území s archeologickými nálezy první, tedy nejvyšší kategorie. Příklad je to skutečně značně hypotetický a pravděpodobnost, že se všechny zmíněné okolnosti „sejdou“ na jednom pozemku, je samozřejmě minimální. Je však možné na jeho základě dojít k závěrům použitelným i v reálných případech.

Stanoviska dotčených správních orgánů, tedy orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, orgánu ochrany přírody a krajiny a orgánu státní památkové péče, která byla k návrhu změny územního plánu vydána, se s těmito skutečnostmi dostatečně nevypořádala, takže jsou nepřezkoumatelná a nezákonná. V pořádku neproběhlo ani samotné vydání územního plánu, jelikož jeho odůvodnění se nijak nevypořádává a námitkami jiného vlastníka nemovitostí v dané lokalitě, který proti vymezení nové zastavitelné plochy také brojil.

Co z výše uvedeného ovšem může „náš“ vlastník (úspěšně) v návrhu na zrušení změny územního plánu, resp. části vymezející předmětnou zastavitelnou plochu, namítat?

Neplatí pravidlo, že pokud se změna územního plánu jeho práv dotýká, může v návrhu na její zrušení namítat jakékoli porušení zákona. Rozhodovací praxe správních soudů není zcela jednotná, nicméně je zde zejména na úrovni krajských soudů patrná tendence připustit jako důvod pro zrušení územního plánu (jakéhokoli opatření obecné povahy), jeho změny či části **pouze takovou nezákonnost, která zároveň představuje zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele.**

Tento názor vychází z předpokladu, že návrh slouží k ochraně subjektivních práv a navrhovatel si nemůže přisvojovat ochranu veřejného zájmu či práv někoho jiného. Ona tato hranice mezi veřejným zájmem a subjektivním právem navrhovatele není ve skutečnosti ostrá, jak by se na první pohled mohlo zdát. Typicky veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivce na zdravé životní prostředí. Tato tendence v judikatuře ovšem je.

V nedávném usnesení č. j. 2 As 187/2017-264 ze dne 29. května 2019 se touto otázkou zabýval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Byla mu předložena tříčlenným senátem, který se chtěl přiklonit k jejímu přísnému posuzování, tedy zastával názor, že namítaná nezákonnost opatření obecné povahy musí zásah do subjektivních práv navrhovatele představovat.

Rozšířený senát ovšem takové **zúžené pojetí odmítl**. V prvé řadě poukázal právě na zmíněné překrývání veřejných zájmů a subjektivních práv. Dále připomenul judikaturu přiznávající aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části spolkům zaměřeným na ochranu přírody a krajiny, u nichž je z povahy věci dotčení subjektivního práva na příznivé životní prostředí vyloučeno, jelikož jde o právnické osoby, jejichž zdraví apod. stav životního prostředí samozřejmě neovlivňuje. **Nelze přitom akceptovat, aby těmto spolkům bylo umožněno domáhat se zrušení například změny územního plánu pro porušení zákona chránícího veřejným zájmem a navrhovatelům z řad fyzických či jiných právnických osob nikoli.**

Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že pokud úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy, v tomto případě například určité využití sousedního pozemku podle napadené změny územního plánu, **zasahuje negativně do právní sféry navrhovatele, může v návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy úspěšně namítat porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.** Výjimku představují pouze případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s jeho právní sférou.

Co to bude znamenat v popsaném hypotetickém případě? „Náš“ vlastník **bude moci namítat**

nezákonnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Sice na pozemku nehospodář (neobdělává ho) a jeho případné odnětí ze zemědělského půdního fondu se jeho práv přímo nedotýká, nelze jej ovšem oddělovat od záměru, pro jehož realizaci má k odnětí dojít. Ten přitom bude zasahovat do práva „našeho“ vlastníka nerušeně užívat jeho nemovitosti, jakož i do jeho práva na příznivé životní prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu je přitom s ochranou životního prostředí úzce spjata, tedy účelem ochrany zemědělského půdního fondu není jen vyhrazení půdy pro zemědělskou produkci, ale celkově její ochrana jakožto významné složky životního prostředí.

Obdobně by mělo být přípustné namítání nezákonnosti stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny ve vztahu ke krajinnému rázu a biokoridoru, které rovněž tvoří součást životního prostředí a zásah do nich se právní sférou „našeho“ vlastníka dotýká. I zde je ve smyslu právního názoru rozšířeného senátu překrývání veřejného zájmu s právní sférou navrhovatele zřejmé.

Složitější je situace v případě nezákonnosti stanoviska orgánu státní památkové péče. I zde je samozřejmě mezi možným poškozením archeologických nálezů a využitím sousedního nově zastavitelného pozemku ke stavebnímu záměru dotýkajícímu se práv „našeho“ vlastníka zřejmé. Na druhou stranu však s existencí subjektivního práva na zachování kulturního dědictví lze polemizovat. Nicméně s ohledem na skutečnost, že podle právního názoru rozšířeného senátu je **namítání porušení právních předpisů určených k ochraně veřejného zájmu pravidlem**, a vyloučení této možnosti z důvodu mimoběžnosti s právní sférou navrhovatele výjimkou, by však podle mého názoru i tato námitka by měla být připuštěna.

Opačná situace pak je v případě nerespektování ochranného pásma plynovodu. Podle energetického zákona je sice zřizování a provoz distribuční soustavy plynu ve veřejném zájmu, souvislost s právní sférou vlastníka sousedního pozemku zde však zjevně není. Jinak by tomu bylo jen v případě, kdyby hrozilo omezení či ukončení dodávek zemního plynu do domu „našeho“ vlastníka. Nerespektování ochranného pásma plynovodu se tak dotýká jen právní sféry jeho vlastníka.

Pro úplnost lze dodat, že úspěšně nelze namítat ani zmíněné procesní pochybení, které se týkalo vypořádání námitek jiné osoby, takže „našeho“ vlastníka nijak nezabavilo možnosti participace v procesu vydání změny územního plánu.

Rozhodnutí rozšířeného senátu lze podle mého názoru přivítat. Zužování rozporů se zákonem, které lze úspěšně namítat jako důvod pro zrušení opatření obecné povahy, jen na rozpory představující současně zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele je zjevně nepřiměřené a při jeho prosazení v praxi by většina nezákonností opatření obecné povahy zůstala návrhem na jejich zrušení „nepotrestána“. Pokud opatření obecné povahy práva navrhovatele zkracuje, a bez splnění této podmínky by jeho návrh nemohl nikdy uspět, je zcela **logické, že na ochranu těchto svých práv využije všech námitek, včetně porušení zákonů chránících primárně veřejný zájem, resp. porušení tohoto zájmu.** Těžko po něm lze spravedlivě žádat, aby zkrácení jeho práv nezákonným opatřením obecné povahy trpěl, byť tato nezákonnost sama jeho práva přímo nezkracuje. Případy, kdy by se namítaná nezákonnost právní sféry navrhovatele nijak nedotýkala, pak dostatečně „pokrývá“ rozšířeným senátem vymezená výjimka.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář](#)

Kováků 554/24
150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 368 350
Fax: +420 296 368 351
e-mail: law.office@mn-legal.eu

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

Další články:

- [Nestačí „mít systém“ aneb povinnosti veřejnoprávních původců při přechodu na atestovaný eSSL](#)
- [Výroční zpráva ÚOOÚ za rok 2025: nové regulatorní priority v oblasti ochrany osobních údajů](#)
- [Právní průvodce českou krajinou](#)
- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpečnostní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)