

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

Lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, aneb akt velmi podobný vyhlášce se uplynutím tří let nemůže změnit v nadústavní svátost

V září se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval otázkou, do jaké míry se stává opatření obecné povahy nedotknutelným a soudně nenapadnutelným tím, že uplyne tříletá lhůta od nabytí jeho účinnosti. Tato lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla do § 101b odst. 1 soudního řádu správního doplněna jeho novelou č. [303/2011](#) Sb. ve snaze časově omezit možnost napadat uvedené akty, a tím posílit právní jistotu ve vztahu k materii, kterou upravují. V praxi se však ukázalo, že někdy to, že opatření obecné povahy aplikované jako podkladový akt při vydávání individuálního správního aktu (třeba územního rozhodnutí nebo rozhodnutí ve věci správního trestání) může být nezákonné, vyjde najevo až po uplynutí tříleté lhůty od účinnosti. Třeba proto, že až v souvislosti s aplikací opatření obecné povahy na konkrétní případ se ukáže, v čem může spočívat jeho nadměrně omezující charakter, neproporционаlita či jiná zákonná vada. Co s tím?

*Právě na to rozšířený senát odpověděl v usnesení z 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36. **Žalobcem** (v řízení u krajského soudu) a posléze i stěžovatelem (v řízení o kasační stížnosti) byl pan **J. H.**, **žalovaným Krajský úřad Zlínského kraje**, dalšími osobami zúčastněnými na řízení pak městyse Buchlovice a žalobcovi sousedé. Šlo o věc po skutkové stránce vcelku zábavnou až bizarní – o dodatečné stavební povolení šesti voliér pro chov exotického ptactva. A v čem bylo jádro sporu? V tom, že územní plán obce, v níž chtěl stěžovatel voliéry postavit, to možná nedovoluje.*

*Právní věta ve výroku usnesení rozšířeného senátu zní (podtržení dodal K. Š.): „**Soudní 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.**“*

A nyní již předejme slovo odůvodnění usnesení rozšířeného senátu (text je v některých částech nepatrně krácen či upraven, číslování odstavců však odpovídá plnému znění – pozn. K. Š.):

I. Předchozí řízení

[1] Žalovaný (...) změnil rozhodnutí Úřadu městyse Buchlovice (dále též „stavební úřad“) (...) tak, že se rozhodnutím zamítá žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ na pozemcích (...) v k. ú. Buchlovice. Důvodem zamítnutí žádosti žalobce

byl rozpor stavby s územním plánem městyse Buchlovice z roku 2006 (dále též „územní plán“). Posuzovaná stavba je umístěna na pozemcích v ploše Bc, která je vymezena územním plánem jako plocha pro bydlení - individuální bydlení čisté. Jde o plochy nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Dle regulativů územního plánu jsou na těchto plochách přípustné stavby pro individuální bydlení v rodinných domech s užitkovými zahradami, stavby pro dopravu v klidu (tj. stavby pro garážování, parkování a ostatní odstavěné zpevněné plochy) a stavby nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území. Podmíněně přípustné jsou na těchto plochách stavby individuální rekreace v rekreačních chalupách. Všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné, jsou pro plochy Bc dle regulativů územního plánu nepřipustné. Pro posouzení souladu stavby s územním plánem je rozhodující doba, kdy je o stavbě vedeno správní řízení, resp. kdy je o ní rozhodováno.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž namítal mj. nezákonnost regulativu uvedeného v územním plánu, kterým se na ploše zahrnující jeho pozemky zakázal chov drobného zvířectva. Krajský soud v Brně žalobu výše označeným rozsudkem zamítl. Zdůraznil, že v zásadě proti každému úkonu veřejné správy zasahujícímu do sféry práv a povinností jednotlivce se tento jednatel může domáhat soudní ochrany, na druhou stranu mu zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojít. Určujícím kritériem pro podání žaloby je povaha napadeného úkonu. Tento názor podle krajského soudu koresponduje rovněž se závěrem rozšířeného senátu, který v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, dovedl, že regulativy, které jsou materiálně opatřením obecné povahy, lze napadnout pouze návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Krajský soud se proto nezabýval otázkou zákonnosti územního plánu městyse Buchlovice a v něm stanovených regulativů, konkrétně regulativu omezujícího chov drobného zvířectva v lokalitě vymezené jako plocha bydlení - čisté bydlení individuální. Nedůvodnými krajský soud shledal i ostatní námitky žalobce uplatněné v žalobě.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že v daném řízení mu nepřisluší přezkoumávat územní plán jako opatření obecné povahy. Zdůraznil, že se žalobou nedomáhal zrušení územního plánu, ale napadal rozhodnutí žalovaného. Krajský soud měl ovšem dle názoru stěžovatele v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného zákonnost územního plánu přezkoumat v části, která sloužila jako podklad pro zamítnutí jeho žádosti. Stěžovatel se dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53 (dále jen „rozsudek ve věci *Bioplynová stanice Hvožděny*“), ze kterého dovedl, že i v nyní projednávané věci je třeba posoudit, zda regulace územním plánem již neporušuje zásady proporcionality a minimalizace zásahů do ústavních práv a nedochází tak k nepřiměřenému a nezákonnému zásahu do práv stěžovatele. Především je nutné posoudit, zda je proporcionalní regulativ pro „*Plochy k bydlení - individuální bydlení čisté (Bc)*“ *spočívající v zákazu „všech ostatních urbanistických funkcí, činností a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné.“* Při posouzení jeho žaloby je nutné aplikovat zásady posuzování proporcionality zásahu regulace obsažené v územním plánu do vlastnických práv vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120.

[4] Stěžovatel dále poukázal na to, že nemožnost aplikace části územního plánu se týká také části charakteristiky „*Plochy bydlení - individuální bydlení čisté (Bc)*“, která zní „*bez možnosti chovu drobného zvířectva*“. Chov papoušků není chovem drobného zvířectva dle územního plánu, jelikož ten jej vymezuje jako „*maloprodukční chovatelskou činnost drobných hospodářských zvířat (např. slepice, králíci apod.) pro účely samozásobení, pokud se tak neděje podnikatelským způsobem*“. Papoušci nejsou hospodářská zvířata a nechová je ani pro účely samozásobení. V této části by tedy chov papoušků neměl být v rozporu s územním plánem. Nesmyslnost regulace územním plánem je

dokumentována i skutečným stavem, neboť obyvatelé obce regulaci nedodržují (běžně v zóně čistého bydlení chovají např. slepice) a příslušné orgány porušování regulativů pro zónu čistého bydlení tolerují.

[5] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti a uvedl, že pro městys Buchlovice je platný územní plán obce (nyní městyse) Buchlovice schválený usnesením zastupitelstva obce Buchlovice č. 16/3/2006 ze dne 29. 6. 2006. Podle tohoto územního plánu jsou pozemky stěžovatele součástí plochy Bc - plochy pro bydlení - individuální bydlení čisté. Regulativy územního plánu pro plochu Bc stavbu stěžovatele nepřipouštějí. Pokud jde o charakteristiku termínu „*chov drobného zvířectva*“ uvedenou v kasační stížnosti, stěžovatel neuvádí, v které části územního plánu se tato charakteristika nachází, nicméně jde pouze o výčet příkladný. Ze samotného názvu plochy bydlení Bc - individuální bydlení čisté lze dovodit charakter této plochy jako plochy pro bydlení klidné a ničím nerušené, tedy ani chovem drobného zvířectva. Je zřejmé, že chov exotického ptactva do této plochy svým charakterem (vysoká hlučnost jednotlivých ptáků umocněná jejich množstvím v chovu) jistě nepatří. Krajský soud se v napadeném rozsudku s touto otázkou vypořádal. Aplikací těchto regulativů nedošlo k porušení zásady proporcionality ani k nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených práv.

[6] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[7] Pátý senát Nejvyššího správního soudu v rámci předběžného posouzení věci nesouhlasil s názorem vysloveným v dřívějším rozsudku sedmého senátu ve věci *Bioplynová stanice Hvoždany*, neboť sedmý senát vycházel z premisy, že na územní plán, jakožto opatření obecné povahy, je v daném ohledu třeba hledět jako na podzákonný právní předpis, ačkoli legální definice opatření obecné povahy (srov. § 171 správního řádu) ani konstantní judikatura zdejšího soudu takové pojetí opatření obecné povahy nesdílí. Sedmý senát pominul § 75 odst. 2 s. ř. s., který sice umožňuje přezkoumávat podkladové akty správního rozhodnutí, avšak za podmínky, že soudní řád správní neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou, resp. návrhem ve správním soudnictví. Řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části takovým návrhem nepochybně je. V konečném důsledku dochází aplikací názoru sedmého senátu též k obcházení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Předkládající senát ovšem nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že tuto spornou otázku rozšířený senát rozhodl v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS, neboť rozšířený senát se jí v označeném usnesení vůbec nezabýval.

[8] Předkládající senát tedy dospěl odchylně od rozsudku ve věci *Bioplynová stanice Hvoždany* k názoru, že žalobce se nemůže v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (v projednávané věci o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby) domáhat přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy - v tomto případě územního plánu. Proto věc usnesením ze dne 12. 11. 2014, č. j. 5 As 194/2014 - 27, postoupil rozšířenému senátu.

[9] Účastníci se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[10] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[11] Předkládající senát se hodlá odchýlit od právního názoru Nejvyšším správním soudem již vyjádřeného v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvoždany. Podle tohoto rozsudku „[s]oud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Zvolená regulace ochrany ovzduší obce či dalších chráněných hodnot nebo zájmů územním plánem a její uplatňování totiž musí být v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, www.nssoud.cz). Tato zásada však může být podle okolností oslabena jak intenzitou chráněného zájmu, tak zásadou předběžné opatrnosti při umísťování staveb v území, a to i s ohledem na případnou mimořádnou obtížnost při odstraňování případných negativních dopadů již realizované stavby na její okolí.“ Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval v rozsudcích ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013 - 53, ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 155/2012 - 141, a ze dne 4. 2. 2016, č. j. 7 As 231/2015 - 33.

[12] Předkládající senát se naopak domnívá, že se žalobce v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže domáhat přezkoumání zákonnosti opatření obecné povahy, které bylo napadeným rozhodnutím aplikováno, pokud již uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout ve věci je proto dána.

III. 2. Posouzení věci

[13] Díl 7 hlavy druhé soudního řádu správního, který s účinností zákona č. [127/2005](#) Sb. od 1. 5. 2005 uzákonil možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy, původně neomezoval možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádnou lhůtou. Takovouto úpravu Ústavní soud shledal ústavně konformní v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Naopak Ústavní soud se dosud nevyjadřoval k otázce, zda lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakotvená nyní v § 101b odst. 1 s. ř. s. zavedená s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. [303/2011](#) Sb. představuje lhůtu nepřekročitelnou, resp. zda by takové řešení obstálo v testu ústavnosti.

[14] Proto se rozšířený senát zabýval otázkou, zda je z hlediska ústavního akceptovatelné, že by se objektivně nezákonné opatření obecné povahy, které nadále zasahuje podstatným způsobem do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů, uplynutím lhůty tří let od účinnosti opatření obecné povahy stalo nepřekročitelnou překážkou pro účinnou ochranu ústavních a zákonných práv jednotlivců.

[15] Je totiž zřejmé, že jakkoli opatření obecné povahy není právním předpisem (§ 171 správního řádu), jeho účinky se fakticky právnímu předpisu do značné míry přibližují. Některá opatření obecné povahy, typicky právě územní plány, totiž obsahují regulatorní úpravu týkající se konkrétního předmětu (zde nemovitostí na území obce), jejíž účinky působí neomezeně do budoucna (na dobu neurčitou), často pro období značně dlouhé. Jsou adresovány širokému okruhu obecně vymezených adresátů, který se v průběhu plynutí času může významně měnit. Územní plány jsou pořizovány typicky pro období až dvaceti let, přičemž často jejich faktická doba platnosti takovou dobu životnosti dalece přesahuje (např. stávající územní plán města Brna je z roku 1994). Ačkoli stavební zákon předpokládá pravidelné vyhodnocování a změny územního plánu, jedná se o změny dílčí a podstatná část regulace obsažené v územním plánu přetrvává i nadále. Regulativy obsažené v územním plánu (popř. v jiném opatření obecné povahy) přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí tříleté lhůty pro

podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována.

[16] V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu.

[17] Takový závěr by byl ve svém důsledku v rozporu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v těch případech, kdy by se individuální rozhodnutí vydaná na základě opatření obecné povahy týkala občanských práv a závazků, popř. trestních obvinění, jak je definovala judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ale i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[18] Tento závěr by neobstál ani v konfrontaci s výkladovým principem a fortiori. Práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem) žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V obou případech jednotlivce, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednotlivce již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednotlivce může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.

[19] Správní soud nemůže za současné právní úpravy v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, posoudit zákonnost opatření obecné povahy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, způsobem, jakým poskytnutí takové logicky nezbytné soudní ochrany dovodil sedmý senát v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvoždany. Pro analogickou aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy totiž není dán žádný důvod. Použití analogie obecně předpokládá existenci právé mezery v zákoně, tj. takovou situaci, kdy neexistence určitého výslovně stanoveného pravidla je v rozporu s ústavním pořádkem či obecnými právními principy. Takovou mezeru by mohla představovat nemožnost dosáhnout soudního přezkumu, resp. nápravy nezákonnosti opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací individuálním správním aktem. Rozšířený senát má ovšem za to, že současné znění soudního řádu správního umožňuje takovou možnost nápravy, resp. „incidenčního“ soudního přezkumu opatření obecné povahy po uplynutí obecné tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Žádná mezera v zákoně tudíž neexistuje, jak je vysvětleno dále.

[20] Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na „abstraktní“ kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak

návrh na „incidenční“ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něž *pokud je* [navrhovatel] *podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření* [zákon nesprávně uvádí „opatřením“, pozn. rozšířeného senátu] *obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[21] Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh „abstraktní“ se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. Pro návrh „incidenční“ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.

[22] Rozšířený senát si je vědom toho, že tento výklad § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se může zdát poněkud překvapivým, neboť doposud nebyl použit v žádném z rozhodnutí tohoto soudu a nemá ani oporu v žádném z publikovaných komentářů k soudnímu řádu správnímu (srov. Potěšil, L. a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha, Leges 2014; Jemelka, L. a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha, C. H. Beck, 2013; Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016], resp. ani v důvodové zprávě k zákonu č. [303/2011](#) Sb., kterým byl novelizován soudní řád správní. Na druhou stranu však zároveň jiný adekvátní výklad tohoto ustanovení nabídnut nebyl. Je třeba zavrhnout možnost, že by § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. neměl žádný normativní obsah. Zároveň je nutno odmítnout i takový výklad, který by adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, vyloučil z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat v tříleté lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. („abstraktní“) návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo by opravdu nelogické dovozovat, že adresát individuálního správního aktu aplikujícího opatření obecné povahy by měl mít horší možnost (a kratší lhůtu) pro dosažení soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy než jiné, méně intenzivně dotčené osoby.

[23] Jediným přiměřeným způsobem výkladu § 101a odst. 1 a 101b odst. 1 s. ř. s. je tak výklad výše rozšířeným senátem předestřený, tj. rozlišující dva samostatné typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž oba tyto typy návrhů mají odlišný okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu a rovněž samostatné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tento výklad je ostatně v souladu s teleologickou metodou interpretace právních předpisů, neboť účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem.

[24] Vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí tříleté lhůty by nepochybně v souladu s tímto smyslem a účelem právní úpravy nebylo. Taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákoných předpisech či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná.

[25] Že takový souběh konkrétní a abstraktní kontroly regulace není nijak neobvyklý, lze zjistit i ze srovnání s německou právní úpravou, která právě ve vztahu k územním plánům (v Německu ovšem

považovaným za podzákonné právní předpisy) umožňuje jak jejich abstraktní kontrolu vrchními zemskými soudy na základě návrhu podaného ve lhůtě jednoho roku od jejich vyhlášení, tak zároveň i incidenční kontrolu v rámci žaloby proti rozhodnutím územní plány aplikujícím, a to i po uplynutí lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu (srov. usnesení Spolkového správního soudu ze dne 10. 10. 2006, č. 4 BN 29/06, nebo ze dne 8. 4. 2003, č. 4 B 23.03, k dispozici na www.bverwg.de).

[26] Rozšířený senát si je vědom i toho, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla zákonodárcem s účinností od 1. 1. 2012 zavedena v zájmu ochrany dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a stability poměrů v území, přičemž stanovení takové lhůty se Nejvyšší správní soud sám domáhal např. v rámci návrhu na zrušení dílu 7 hlavy druhé soudního řádu správního, o němž rozhodl Ústavní soud výše citovaným náleznem sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Stanovení obecné lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu je jistě ústavně zcela konformní a žádoucí. Výklad přijatý rozšířeným senátem, který uznává zvláštní lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení obecné povahy, ovšem není s výše uvedeným v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Tento výklad je tak zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci.

[27] Vzhledem k právě podanému výkladu § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 s. ř. s. přijatému rozšířeným senátem je třeba překonat názor sedmého senátu vyslovený v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvožďany, tj. že v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy má soud postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy. Zároveň je nutno odmítnout i názor předkládajícího senátu, že po uplynutí tříleté lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. již není možné zákonnost opatření obecné povahy nijak posoudit či přezkoumat ani v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí, kterým je opatření obecné povahy aplikováno.

[28] Rozšířený senát dodává, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaný podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. musí být podán společně se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno (tj. ať už v rámci jediného podání soudu nebo i ve dvou podáních současně u soudu učiněných). Pokud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namíste navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozšířený senát na tomto místě připomíná mnohokrát judikovanou zásadu, že následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 – 65, a ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 – 104).

[29] I v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.

III. 3. Shrnutí

[30] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah uzavřel, že soudní 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.

Co dodat z pohledu glosátora?

Případ lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (OOP) nebo jeho části je dobrým příkladem několikakolové interakce mezi zákonodárcem a mocí soudní.

Zpočátku, v právní úpravě v soudním řádu správním z roku 2005 (šlo tehdy o jeho novelu č. [127/2005 Sb.](#)), žádná lhůta k podání takového návrhu nebyla stanovena. Znamenalo to, že OOP šlo napadnout kdykoli po dobu jeho aplikovatelnosti, tedy po celou dobu jeho účinnosti a případně i po pozbytí účinnosti, jestliže by bylo – typicky na základě odkazů v přechodných ustanoveních pozdějších OOP či jiných aktů – aplikovatelné i po skončení své účinnosti. To bylo vnímáno soudy jako neproporcionální z pohledu právní jistoty, zvláště s ohledem na široce definovaný okruh subjektů oprávněných podat takový návrh a široký rozsah přezkumu ex offio na základě podaného návrhu. Nejvyšší správní soud dokonce navrhl Ústavnímu soudu zrušení této původní úpravy v soudním řádu správním právě proto, že se domníval, že je v rozporu s principem právní jistoty, byl však neúspěšný (viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, rozšířený senát tuto okolnost reflektuje v bodě 26 svého usnesení).

Výsledkem úvah o proporcionalitě původní právní úpravy byl nicméně zásah zákonodárce (reflektovaný již v shora zmíněném náleží sp. zn. Pl. ÚS 34/10) novelou č. [303/2011 Sb.](#), která pohnula kyvadlem na opačnou stranu. Ta jednak zavedla přezkum toliko v mezích návrhových bodů - striktně textualistický výklad § 101b odst. 2 s. ř. s. by zde musel směřovat k ještě ostřejší podobě omezení přezkumu na obsah návrhových bodů, navíc časově a věcně uplatnitelných jen podle přísných zásad koncentračních, než jak stanoví podobná úprava v § 75 a 76 s. ř. s. pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Dále zavedla onu tříletou lhůtu k podání návrhu, přičemž - a rozšířený senát to i konstatuje v odstavci 22 svého usnesení - představa historického zákonodárce byla zřejmě taková, že pravidlo o lhůtě je bezvýjimečné, vztahující se i na tzv. „incidentní“ návrhy. Je zjevné, a rozšířený senát k tomu v bodech 14 až 18 snáší pádné argumenty, že něco takového je ústavně neakceptovatelné.

Obdobné úvahy ostatně vedl i Tomáš Langášek v bodu 9. svého komentáře k čl. 95 odst. 1 Ústavy (viz Pavel Rychetský, Tomáš Langášek, Tomáš Herc, Petr Mlsna a kolektiv, Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2015, citováno dle elektronické verze, jež je součástí právního informačního systému ASPI - podtržení dodal K. Š.): „Na straně jedné je zřejmé, že opatření obecné povahy není podle podústavních předpisů právním předpisem a že jeho podřazením pod čl. 95 odst. 1 Ústavy dochází k oslabení významu a smyslu zvláštního soudního přezkumu opatření obecné povahy v řízení před Nejvyšším správním soudem. Na straně druhé nelze automaticky interpretovat ústavu prostřednictvím v hierarchii níže postaveného zákona a jeho pojmového instrumentária, naopak ústavněprávní pojmy (včetně pojmu "jiný právní předpis" v čl. 95 odst. 1) mají autonomní obsah, a nutno též vzít v úvahu odlišný procesní režim, účely a důsledky obou uvažovaných způsobů soudní kontroly opatření obecné povahy. Zatímco zvláštní soudní přezkum před Nejvyšším správním soudem může vést ke zrušení opatření obecné povahy, konkrétní přezkum ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy vede toliko k jeho nepoužití v konkrétní

věci, bez dopadů na jeho platnost a účinnost opatření obecné povahy a jeho způsobilosti regulovat jiné situace a vztahy, na něž dopadá (srov. analogickou úvahu srovnávající kompetenci obecných soudů podle čl. 95 odst. 1 Ústavy s derogační kompetencí Ústavního soudu ve vztahu k podzákonným právním předpisům v nálezu Pl. ÚS 9/04). Připustil-li nadto Ústavní soud vyprázdnění formy jiného právního předpisu cestou označení aktu jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu (územní plány podle dřívější právní úpravy vydávané ve formě obecně závazných vyhlášek, srov. nálezy Pl. ÚS 14/07 a rozsudek NSS 9 Ao 3/2008), resp. připustil-li takto vyprázdnění své vlastní kompetence podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, **mělo by to - v kombinaci se zavedením tříleté lhůty k podání návrhu - ten důsledek, že normativní prvky takového aktu by uplynutím doby zcela unikly dosahu jakéhokoliv soudního přezkumu, a to i kdyby se dostaly do rozporu s ústavním pořádkem.** Při vědomí, že Ústavní soud výjimečně připouští dokonce incidenční soudní přezkum ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv, jejichž ústavnost již nelze preventivně posoudit (srov. nálezy ve věci tzv. slovenských důchodů, např. nálezy II. ÚS 405/02), **jevilo by se téměř nedotknutelné postavení opatření obecné povahy starších tří let v ústavním systému jako absurdní.**

Usnesení rozšířeného senátu tedy je snahou o syntezu předchozích dvou protichůdných přístupů - rozlišuje dva typy návrhu, přičemž ten z obou, kterým je OOP napadeno jako podkladový akt o ně se opírajícího individuálního správního aktu (a zřejmě nemusí jít nutně jen o rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nýbrž asi i o nezákonný zásah, jehož podkladem by bylo OOP - to bude jistě řešeno v budoucnu navazující judikaturou), není podmíněn tříletou návrhovou lhůtou a lze jej podat kdykoli, samozřejmě za předpokladu, že návrhem napadené OOP bude vůbec aplikovatelné jako podkladový akt.

V usnesení rozšířeného senátu je třeba pozorně číst i některé náznaky - v bodě 19 se rozšířený senát neztotožnil s metodou soudní kognice OOP v případě, že je aplikováno jako podkladový akt po uplynutí tříleté návrhové lhůty, kterou zvolil sedmý senát v rozsudku ve věci č. j. 7 As 144/2012 - 53 „Bioplynová stanice Hvoždany“, jakkoli se ztotožnil s tím, že sama takováto soudní kognice je ústavně nezbytná. Rozšířený senát uvedl, že s postupem sedmého senátu nesouhlasí proto, že nevidí potřebu analogické aplikace čl. 95 odst. 1 Ústavy za situace, kdy „jednoduché“ právo, konkrétně § 101b odst. 1 s. ř. s., nabízí při výkladu, který rozšířený senát zaujal, právní nástroj přímý - rozlišení dvou typů návrhu na zrušení OOP, přičemž u toho, který je napadán jako podkladový akt, tedy u „incidentního“ návrhu, tříletá návrhová lhůta neplatí. Domyslíme-li úvahu rozšířeného senátu, znamená to, že postup podle čl. 95 odst. 1 Ústavy zavrhuje s ohledem na současnou platnou úpravu v soudním řádu správním a že by jej pravděpodobně (s ohledem na shora popsanou nezbytnost danou ústavněprávními důvody) nevylučoval, pokud by soudní řád správní byl změněn tak, že by nedával prostor k výkladu, jenž vede prolomení tříleté lhůty u „incidentních“ návrhů. Protože za takové situace by ústavněprávní mezera v „jednoduchém“ právu existovala a musela by se nějak vyplnit.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že zavedení OOP do českého právního řádu vedlo k tomu, že „jednoduchý“ zákonodárce dostal možností svým způsobem si vybírat formu podzákonných abstraktních aktů, jimiž reguluje určité situace. Řada oblastí, která byla před zavedením institutu OOP upravena vyhláškami, nařízeními či jinými podzákonnými akty, na něž bez pochyby dopadá čl. 95 odst. 1 Ústavy, je dnes v důsledku postupných legislativních změn regulována opatřeními obecné povahy, ač materiální obsah nových aktů zůstal ve skutečnosti obdobný jako u starých vyhlášek. Pro rozlišení mezi OOP a „pravým“ podzákonným předpisem je totiž opravdu mimořádně obtížné najít přesvědčivá, dobře testovatelná a dostatečně jednoznačná kritéria (viz úvahu o podobnosti obou typů aktů v úvodu bodu 15 usnesení rozšířeného senátu). Za takové situace nelze připustit, aby rozhodnutí o míře soudní kognice, přesněji řečeno o tom, že zvolením určitého typu aktu soudní kontrolu vylučují a daný akt posunují do pozice nadústavního absolutna, „přežije-li“ tři roky od nabytí své účinnosti, bylo v rukou exekutivy. Čl. 95 odst. 1 Ústavy by tím byl takřkajíc vytunelován.

Zřejmě však není v tuto chvíli třeba o nějaké novelizaci lhůt k podání návrhu na zrušení OOP uvažovat, neboť usnesení rozšířeného senátu přináší vyvážené řešení. „Incidentní“ návrhy budou nepochybně mnohem vzácnější (i když jistě ne ojedinělé) než návrhy „obyčejné“. A jistě bude platit, že čím déle budou lidé jednat v důvěře v zákonnost určitého OOP, tím pádnější budou muset být důvody pro jeho zrušení jako nezákonného. Judikatura jistě upřesní i to, jak se stavět u „incidenčních“ návrhů k různým typům nezákonnosti – zda vedle hmotněprávních vad budou důvodem pro zrušení i procesní vady při přijímání OOP, které mohly mít vliv na jeho zákonnost, a pokud ano, za jakých podmínek.

Konečně je třeba poznamenat, že usnesení rozšířeného senátu, jakkoli bylo vydáno ve věci územního plánu, se vztahuje na všechna opatření obecné povahy bez výjimek, tedy od dopravních značek před návštěvní řády národních parků, zřízení hlukového ochranného pásma, plány využití kmitočtového spektra až třeba po programy zlepšování kvality ovzduší. To vše a stovky a tisíce dalších aktů jsou dnes opatřeními obecné povahy. Některé typy OOP z povahy věci působí pouze krátkodobě, jiné však v právním řádu mohou „přežít“ delší dobu, aniž by byly skutečně, takřikajíc „naostro“, aplikovány v konkrétní konfliktní situaci typicky vedoucí k vydání individuálního správního aktu (např. rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt). A právě v takovýchto situacích se teprve skutečně ukáže (a rozšířený senát na to poukazuje v závěru bodu 15 svého odůvodnění), zda a v jaké míře je obsah podkladového OOP v souladu se zákonem.

Závěre ještě zmínka o „temporálních účincích“ usnesení rozšířeného senátu: Ten při řešení střetu právních názorů sedmého a pátého senátu nezvolil cestu ani jednoho z nich, nýbrž cestu třetí, svým způsobem ještě přísnější vůči potenciálně nezákonnému OOP staršímu tří let. Zatímco sedmý senát by OOP v takovém případě pouze incidentně neaplikoval, avšak ponechal platné a účinné, a tedy dokonce aplikovatelné v jiných případech, byla-li by jejich konstelace odlišná, rozšířený senát připouští rušení OOP po tříleté lhůtě s účinky erga omnes. Co to znamená v konkrétním případě pro účastníky řízení? Je zjevné, že se řídili dosavadní judikaturou, tedy právním názorem sedmého senátu, který byl aplikován i v několika dalších případech (viz závěr bodu 11 usnesení rozšířeného senátu). Rozšířený senát se však procesně vydává jinou cestou a požaduje, aby žalobce navrhl v situaci „incidentního“ přezkumu OOP jeho zrušení, a to společně se žalobou, kterou se domáhá zrušení individuálního správního aktu, jehož podkladem OOP bylo (viz bod 29 jeho usnesení). To samozřejmě znamená, že v konkrétním projednávaném případě musí být v dalším postupu vzato v úvahu, že žalobce v době, kdy žalobu podával, stěžít mohl tušit, kudy se vydají myšlenkové pochody rozšířeného senátu. V takovýchto situacích judikaturních změn je třeba zkoumat, zda účastníci mohli budoucí vývoj rozumně předvídat, a pokud ne, je třeba jim dát možnost reagovat na novou situaci adekvátními úpravami svých procesních postojů. Rozšířený senát v tomto ohledu odkazuje na starší judikaturu, která již ve více případech takto postupovala. V jím zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 – 104, se krom jiného uvádí: „(...) Je žádoucí, aby adresáti práva judikaturu soudů reflektovali a zpravidla i respektovali, neboť jen tak lze dosáhnout při aplikaci práva patřičné stability a právní jistoty. To tedy znamená, že adresátům práva odlišným od státu zásadně nemůže jít k tíži, chovají-li se v souladu se stabilizovanou judikaturou soudů. Nelze totiž po nich spravedlivě požadovat, aby i za situace, kdy určitý právní názor byl judikaturou vysokých soudů potvrzen natolik, že jej lze považovat za ustálenou judikaturu, proti němu brojili. Dojde-li ale ke změně ustálené judikatury, je na místě, aby pro „přechodové případy“ platila zvláštní pravidla, která uvedené okolnosti zohlední a zabrání negativním dopadům změny judikatury na fyzické a právnické osoby odlišné od státu či je alespoň co možná nejvíce zmírní. (...)“

JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.,
předseda senátu Nejvyššího správního soudu,
vysokoškolský pedagog

Judikát byl publikován v rámci vydání EPRAVO.CZ Digital - říjen 2016.



Nové číslo **EPRAVO.CZ Digital** si můžete stáhnout **ZDARMA** na **App Store**, **Google Play** a **Windows Store**, a to přímo z Vašeho tabletu či chytrého telefonu. Pokud máte již aplikaci staženou, postačí si stáhnout pouze nové vydání. Využít můžete také webový archiv starších čísel na adrese tablet.epravo.cz.



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

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i](#)

[praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)

- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)