

14. 9. 2018

VeźmĚte, prosĚme, na vĚdomĚ, Źe text ělĚnku odpovĚdĚ platnĚ prĚvnĚ ťpravĚ ke dni publikace.

Na co si dĚt rovnĚŹ pozor pŕi psanĚ nĚvrhu na zruŹenĚ opatŕĚnĚ obecnĚ povahy?

Podle soudnĚho řĚdu sprĚvnĚho mĚ soud pŕi ruŹenĚ opatŕĚnĚ obecnĚ povahy nebo jeho ěasti v rozsudku urĉit, k jakĚmu dni tak ĉinĚ. RovnĚŹ navrhovatel tedy mťŹe, resp. by mĚl v nĚvrhu urĉit, k jakĚmu okamŹiku navrhuje opatŕĚnĚ obecnĚ povahy nebo jeho ěast zruŹit, byt v praxi je tato moŹnost ěasto pŕehlĚzena. Pokud ŹadnĚy okamŹik neurĉĚ, soud v pŕĚpadĚ vyhovĚnĚ nĚvrhu opatŕĚnĚ obecnĚ povahy ĉi jeho ěast zruŹĚ ke dni prĚvnĚ moci rozsudku, coŹ mťŹe bĚt pro navrhovatele v zĚvislosti na okolnostech věci pŕĚsloveĉnĚm PyrrhovĚm vĚtĚstvĚm.



Podle § 101d odst. 2 soudnĚho řĚdu sprĚvnĚho platĚ, Źe dojde-li soud k zĚvĚru, Źe opatŕĚnĚ obecnĚ povahy nebo jeho ěast je v rozporu se zĚkonem, nebo Źe ten, kdo je vydal, pŕekroĉil meze svĚ působnosti a pravomoci, anebo Źe opatŕĚnĚ obecnĚ povahy nebylo vydĚno zĚkonem stanovenĚm zpťsobem, opatŕĚnĚ obecnĚ povahy nebo jeho ěast zruŹĚ dnem, kterĚy v rozsudku urĉĚ.

OkamŹik, k nĚmuŹ je opatŕĚnĚ obecnĚ povahy (jeho ěast) zruŹeno, mĚ zĚsadnĚ vĚznam u tzv. incidenĉnĚch nĚvrhť. Je proto dobrĚ pŕĚpomenout, Źe soudnĚ řĚd sprĚvnĚ **neupravuje jeden, ale dva typy nĚvrhu na zruŹenĚ opatŕĚnĚ obecnĚ povahy**. PrvnĚm je tzv. abstraktnĚ nĚvrh, kterĚy mťŹe podat kaŹdĚy, kdo tvrdĚ, Źe byl napadenĚm opatŕĚnĚm obecnĚ povahy zkrĚcen na svĚch prĚvech. Tento nĚvrh lze podat ve lhťtĚ podle § 101b odst. 1 soudnĚho řĚdu sprĚvnĚho, kterĚa po poslednĚ novelizaci tohoto ustanovenĚ ĉinĚ jen jeden rok od nabytĚ ťinnosti napadenĚho opatŕĚnĚ obecnĚ povahy. JeĚ zmeŹkĚnĚ nelze prominout.

DruhĚm typem je tzv. incidenĉnĚ nĚvrh, kterĚy je oprĚvnĚn podat ten, kdo je souĉasnĚ oprĚvnĚn podat sprĚvnĚ Źalobu (jinĚy nĚvrh) ve věci, ve kterĚ bylo napadenĚ opatŕĚnĚ obecnĚ povahy pouŹito. Oba nĚvrhy musĚ bĚt podĚny spoleĉnĚ ve lhťtĚ pro podĚnĚ sprĚvnĚ Źaloby proti rozhodnutĚ bez ohledu na lhťtu uvedenou v § 101b odst. 1 soudnĚho řĚdu sprĚvnĚho. Typicky pťjde o nĚvrh na zruŹenĚ ěasti ťzemnĚho plĚnu (regulativu vyuŹitĚ ťrĚitĚ plochy) a sprĚvnĚ Źalobu na zruŹenĚ rozhodnutĚ potvrzujĚcĚ zamĚtnutĚ Źadosti o vydĚnĚ ťzemnĚho rozhodnutĚ o umĚstĚnĚ stavby z dťvodu rozporu s touto ěastĚ ťzemnĚho plĚnu.

VĚklad soudnĚho řĚdu sprĚvnĚho dovozujĚcĚ dva typy nĚvrhu zaujal rozŹĚřenĚ senĚt NejvŹŹŹŹho sprĚvnĚho soudu v usnesenĚ ĉ. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. zĚrĚ 2016 v zĚjmu zachovĚnĚi moŹnosti poskytnutĚi ochrany prĚvťm dotĉenĚm nezĚkonnĚm rozhodnutĚm sprĚvnĚho orgĚnu vydanĚm na zĚkladĚ nezĚkonnĚho opatŕĚnĚ obecnĚ povahy po uplynutĚi lhťty podle § 101b odst. 1 soudnĚho řĚdu sprĚvnĚho. Bez tohoto vĚkladu by totiŹ pŕĚzkum rozhodnutĚ vydanĚch po uplynutĚi tĚto lhťty na zĚkladĚ nezĚkonnĚho opatŕĚnĚ obecnĚ povahy nemĚl smysl. Pro obsah rozhodnutĚ (vŹsledek sprĚvnĚho řĚzenĚ) by bylo podstatnĚ opatŕĚnĚ obecnĚ povahy, kterĚe by nemohlo bĚt pŕĚzkoumĚno.

Do poslední novelizace soudního řádu správního se v rámci pozměňovacího návrhu dostal do § 101b odst. 1 dovětek, že zmeškání lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Je možné, že tato změna měla za cíl vyloučení incidenčních návrhů, byť bez důvodové zprávy se lze o úmyslu autora pozměňovacího návrhu pouze dohadovat. Pokud tomu tak bylo, je změna typickým „legislativním zmetkem“, protože incidenční návrh není na prominutí zmeškání lhůty vůbec založen. Soudy by proto měly i nadále incidenční návrhy na zrušení opatření obecné povahy věcně projednávat.

Incidenční návrh může mít smysl pouze v případě, že soud nejdříve (i) zruší opatření obecné povahy (jeho část) a následně (ii) zruší rozhodnutí vydané na jeho základě, a to právě pro zrušení opatření obecné povahy (jeho části). Například zrušením opatření obecné povahy „odpadne“ regulativ územního plánu, jemuž stavební záměr odporoval, a proto byla žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby zamítnuta. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti bude zrušeno, jelikož regulativ, jímž bylo zamítnutí žádosti odůvodněno, neexistuje.

Teoreticky by mohly být obě věci spojeny ke společnému projednání, pokud by tomu nebránila odlišná specializace senátů. V praxi však jejich spojení asi nelze očekávat, jelikož pak by se na společné řízení musela vztahovat lhůta podle 101d odst. 2 soudního řádu správního a soud by musel o žalobě proti správnímu rozhodnutí rozhodnout do 90 dnů, ačkoli v praxi mu to trvá podstatně (násobně) déle.

Pokud by soud při rozhodování o správní žalobě proti rozhodnutí nemohl ke zrušení opatření obecné povahy (jeho části) přihlédnout, nemohl by žalobě vyhovět, ledaže by rozhodnutí shledal nezákonným z jiného důvodu. Incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy by do určité míry ztratil význam. Záměrně říkám „do určité míry“, protože například v již použitém případě zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí by zrušení opatření obecné povahy - územního plánu (jeho části) pro navrhovatele význam mělo. Správní žaloba proti rozhodnutí potvrzujícímu zamítnutí této by sice neuspěla, toto rozhodnutí, resp. správní rozhodnutí zamítající žádost obecně, však nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté. Navrhovatel by proto mohl podat novou žádost o vydání územního rozhodnutí a v novém územním řízení by se již zrušení části územního plánu na základě incidenčního návrhu **při splnění podmínky podrobně zkoumané níže** zohlednilo.

Přihlédnutím ke zrušení opatření obecné povahy v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí ovšem dochází k porušení § 75 odst. 1 soudního řádu správního, podle nějž soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Součástí tohoto stavu je totiž rovněž podoba územního plánu či jiného opatření obecné povahy. Soud by proto měl vycházet z podoby územního plánu v době rozhodnutí správního orgánu, tedy v popisovaném případě v době potvrzení zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pro rozpor s územním plánem.

Kdyby ovšem soud musel při rozhodování o správní žalobě vycházet ze stejné podoby územního plánu, takze by nemohl přihlédnout ke zrušení jeho části (nebo změny) na základě incidenčního návrhu, tento návrh by s uvedenou výjimkou neměl smysl. Je totiž prostředkem umožňujícím docílit zrušení rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy z důvodu jeho zrušení, a to i po uplynutí zákonné lhůty.

Řešení tohoto „konfliktu“ mezi § 75 odst. 1 soudního řádu správního a smyslem incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy spočívá právě v určení vhodného okamžiku, k němuž je opatření obecné povahy (jeho část) zrušeno. Podle citovaného § 101d odst. 2 soudního řádu správního soud opatření obecné povahy zruší ke dni, který v rozsudku určí. K tomuto dni toto ani jiné ustanovení nic bližšího neříká. Může se tedy jednat jak o den, který nastane v budoucnu po právní moci rozsudku

rušícího opatření obecné povahy, tak i o den, který nabytí právní moci předchází. **S ohledem na absenci jiné úpravy může jít i o den předcházející podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebo dokonce o den účinnosti rušeného opatření obecné povahy, čímž by došlo k jeho zrušení ex tunc.**

Ke stejnému závěru dospěl také Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 157/2016-63 ze dne 21. června 2017. Zabýval se také související otázkou, a sice zda tomuto výkladu nebrání § 101d odst. 4 soudního řádu správního, podle něž práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Dospěl přitom k závěru, že nikoli. Při zrušení opatření obecné povahy (jeho části) k datu předcházejícímu právní moci zrušujícího rozsudku nepozbývá bez dalšího platnosti žádné rozhodnutí, které bylo na základě tohoto opatření obecné povahy vydáno. K jeho zrušení se přihlíží pouze v navazujícím řízení o správní žalobě podané současně s incidenčním návrhem, případně v řízeních o správních žalobách proti jiným rozhodnutím vydaným na základě zrušeného opatření obecné povahy. S ohledem na lhůtu k podání správní žaloby by se nemohlo jednat o velké množství případů.

V okamžiku, kdy by se například jiný vlastník nemovitosti, jehož žádost o vydání územního rozhodnutí byla v minulosti zamítnuta pro rozpor se zrušenou částí územního plánu, o jejím zrušení dozvěděl, lhůta pro podání správní žaloby proti zamítnutí jeho žádosti by již pravděpodobně uplynula. Pokud by správní žalobu sám již v minulosti podal, ale bez současného podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a řízení o ní by stále probíhalo, soud by v něm zřejmě nemohl ke zrušení dotčené části územního plánu (v jiném řízení na základě návrhu jiného navrhovatele) přihlídnout. Toto zrušení by totiž z logiky věci nebylo jedním z žalobních bodů (žalobce by zrušení nemohl předvídat), a vzhledem k nemožnosti jejich rozšiřování v průběhu řízení by se jím ani nemohlo stát. Vadou ve smyslu § 76 odst. 1 soudního řádu správního, ke které soud přihlíží z moci úřední, by zrušení části územního plánu, pro rozpor s níž byla žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnuta, samozřejmě nebylo.

S řešením dopadu zrušení opatření obecné povahy na jiná rozhodnutí (než napadená společně s podáním incidenčního návrhu) souvisí další otázka, která dosud není v praxi (ani teorii) dostatečně vyřešena, a sice zda je zrušení opatření obecné povahy důvodem pro obnovu správních řízení, v nichž bylo použito.

Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu je důvodem obnovy řízení zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. O opatření obecné povahy ustanovení nehovoří. Podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního je zrušení opatření obecné povahy (jeho části) důvodem obnovy řízení pouze v případě, že v daném řízení bylo na základě zrušeného opatření obecné povahy (jeho části) rozhodnuto o správním deliktu, toto rozhodnutí nabylo první moci, ale nebylo dosud vykonáno. V jiných případech pro obnovu řízení výslovný zákonný podklad neexistuje a není mi známo ani rozhodnutí (nejlépe Nejvyššího správního soudu, které by tuto otázku řešilo, byť samozřejmě existovat může. Lze proto pouze zmínit, že Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím č. j. 6477/2011-83/439 ze dne 13. dubna 2011 obnovu správního řízení z důvodu zrušení „podkladového“ opatření obecné povahy připustilo.

Podle mého názoru by **mělo být zrušení opatření obecné povahy důvodem obnovu všech řízení, nejen řízení o správních deliktech.** Pak by ovšem zrušení opatření obecné povahy na základě incidenčního návrhu jedné osoby mohlo vést k obnově řízení, a potažmo zásahu do právní jistoty dalších osob, ve všech případech, v nichž bylo zrušené opatření obecné povahy (jeho zrušená část) použito. S ohledem na dlouhou lhůtu pro obnovu řízení by se mohlo jednat o větší množství případů.

Dále se nabízí otázka, zda navrhovatel, který opomněl požadovat zrušení územního plánu či jeho

části ke dni předcházejícímu právní moci rozhodnutí vydaného na jeho základě, může následně svoji chybu napravit. Vzhledem k tomu, že mu krajský soud vyhověl, případná kasační stížnost by měla být subjektivně nepřipustná. Soudní řád správní sice subjektivní přípustnost, resp. nepřipustnost neupravuje, o jejím uplatnění však lze stěžít pochybovat. Ostatně ji výslovně neupravuje u opravných prostředků ani občanský soudní řád.

Mohl by však navrhovatel podat nový návrh na zrušení již jednou zrušeného územního plánu či jeho části k dřívějšímu datu (k němuž ještě existoval)? Jednou z podmínek podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části (stejně jako žaloby proti správnímu rozhodnutí) je existence napadeného opatření obecné povahy či jeho části. Tato podmínka musí být splněna nejen v okamžiku zahájení řízení, ale samozřejmě i v okamžiku rozhodnutí soudu. Pokud napadené opatření obecné povahy či jeho napadená část neexistuje, nebo je například v průběhu soudního řízení zrušeno v přezkumném řízení, přestane být tato podmínka řízení naplněna a soud musí návrh odmítnout. V tomto případě je ovšem specifická situace v tom, že opatření obecné povahy či jeho část by k okamžiku, k němuž by navrhovatel (napodruhé) jeho zrušení navrhoval, existovalo a podmínka by splněna byla.

V případě více navrhovatelů by zřejmě opakované zrušení opatření obecné povahy (jeho části) mělo být připuštěno. Dosáhne-li navrhovatel A zrušení části územního plánu ke dni 1. ledna 2018 předcházejícímu právní moci rozhodnutí, jímž byla pro rozpor s touto částí územního plánu zamítnuta jeho žádost o územní rozhodnutí, měl by mít navrhovatel B možnost domáhat se jejího zrušení ke dni 30. června 2018, který předchází právní moci rozhodnutí zamítajícího jeho žádost. Situace, kdy by soud o návrhu navrhovatele B rozhodoval později, je sice s ohledem na běh lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí, a potažmo stejné lhůty k podání incidenčního návrhu na zrušení části územního plánu, teoretická, nastat však může. Stejnému navrhovateli by mohla v opakovaném podání návrhu na zrušení téže části územního plánu k dřívějšímu datu zabránit patrně jen překážka věci pravomocně rozhoduté. Ta by však zřejmě neměla být dána, jelikož věci by vzhledem k odlišnému datu požadovaného zrušení částí územního plánu nebyly zcela totožné.

Podání dalšího návrhu jako možnou cestu k nápravě pochybení při (ne)určení data, k němuž je zrušení opatření obecné povahy (jeho části) navrhováno, tak nelze vyloučit, rozhodně však je lepší na ni nespoléhat.

Lze tedy uzavřít, že při podání tzv. incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části) musí navrhovatel věnovat pozornost okamžiku, ke kterému bude navrhovat opatření obecné povahy či jeho část zrušit. Ten totiž musí předcházet okamžiku právní moci rozhodnutí, při jehož vydání bylo opatření obecné povahy použito a jehož zrušení se domáhá spolu se zrušením opatření obecné povahy či jeho části. Jinak by soud při rozhodování o správní žalobě proti tomuto rozhodnutí nemohl ke zrušení opatření obecné povahy či jeho části přihlídnout. Takto lze navrhnout zrušení opatření obecné povahy či jeho části zpětně až ke dni nabytí jeho účinnosti.



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: jan.porizek@mn-legal.eu

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

Další články:

- [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](#)
- [Bezpilotní 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](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)