

14. 9. 2018

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

Na co si dát rovněž pozor při psaní návrhu na zrušení opatření obecné povahy?

Podle soudního řádu správního má soud při rušení opatření obecné povahy nebo jeho části v rozsudku určit, k jakému dni tak činí. Rovněž navrhovatel tedy může, resp. by měl v návrhu určit, k jakému okamžiku navrhuje opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit, byť v praxi je tato možnost často přehlížena. Pokud žádný okamžik neurčí, soud v případě vyhovění návrhu opatření obecné povahy či jeho část zruší ke dni právní moci rozsudku, což může být pro navrhovatele v závislosti na okolnostech věci příslovečným Pyrrhovým vítězstvím.



Podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního platí, že dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí.

Okamžik, k němuž je opatření obecné povahy (jeho část) zrušeno, má zásadní význam u tzv. incidenčních návrhů. Je proto dobré připomenout, že soudní řád správní **neupravuje jeden, ale dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy**. Prvním je tzv. abstraktní návrh, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Tento návrh lze podat ve lhůtě podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního, která po poslední novelizaci tohoto ustanovení činí jen jeden rok od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy. Její zmeškání nelze prominout.

Druhým typem je tzv. incidenční návrh, který je oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat správní žalobu (jiný návrh) ve věci, ve které bylo napadené opatření obecné povahy použito. Oba návrhy musí být podány společně ve lhůtě pro podání správní žaloby proti rozhodnutí bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 soudního řádu správního. Typicky půjde o návrh na zrušení části územního plánu (regulativu využití určité plochy) a správní žalobu na zrušení rozhodnutí potvrzující zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby z důvodu rozporu s touto částí územního plánu.

Výklad soudního řádu správního dovozující dva typy návrhu zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. září 2016 v zájmu zachování možnosti poskytnutí ochrany právům dotčeným nezákonným rozhodnutím správního orgánu vydaným na základě nezákonného opatření obecné povahy po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního. Bez tohoto výkladu by totiž přezkum rozhodnutí vydaných po uplynutí této lhůty na základě nezákonného opatření obecné povahy neměl smysl. Pro obsah rozhodnutí (výsledek správního řízení) by bylo podstatné opatření obecné povahy, které by nemohlo být přezkoumáno.

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 přípustné. 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:

- [Nový zákon o lobbyingu: Konec tajných jednání za zavřenými dveřmi](#)
- [Dálnice D49: Když \(ne\)zákonné stavební řízení zastaví skoro hotovou dálnici. Dálnice, která \(ne\)jede](#)
- [Veřejně přístupná účelová komunikace a její znaky](#)
- [Nařízení odstranění černé stavby aneb Když výjimka potvrzuje pravidlo](#)
- [Zákaz změny k horšímu \(reformace in peius\) se neuplatní u nákladových výroků](#)
- [Outsourcing ICT služeb dle nařízení DORA](#)
- [Zápis zániku vozidla bez doložení ekologické likvidace prostřednictvím řízení o přestupku](#)
- [Kombinovaná stavba opěrné zdi a oplocení bez povolení stavebního úřadu](#)
- [Bezdlužnost poskytovatele sociálních služeb po 1. 3. 2025](#)
- [Veřejné právo a obecní zřízení: Výbory zastupitelstva obce a jejich „funkční období“](#)
- [Správní právo: Vznik a zánik mandátu člena zastupitelstva kraje](#)