

Jan Brož

Soudní přezkum územního plánu perspektivou nového stavebního zákona

Úvod

Patrně nejčastějším případem územně plánovací dokumentace, která je vydávána ve formě opatření obecné povahy¹⁾, je územní plán obce či jeho změna. Územní plán může být předmětem jednak soudního přezkumu primárně ze strany správních soudů postupem podle § 101a a násl. soudního řádu správního, jednak předmětem přezkumného řízení vedeného podle § 174 odst. 2 správního řádu s přiměřenou aplikací zejména části druhé správního řádu.

Ačkoliv přezkumné řízení, jehož předmětem bylo opatření obecné povahy, vyvolávalo a nadále nepochybně vyvolává celou řadu zajímavých a relevantních otázek, jimž se věnoval např. Josef Vedral²⁾ či Martin Kopecký³⁾, ale i bohatá judikatura správních soudů⁴⁾, autor tohoto příspěvku věnovat pozornost přezkumnému řízení podle správního řádu nebude.

Nový stavební zákon, obdobně jako jakýkoliv jiný nový a komplexní právní předpis, přináší řadu změn. I přes různorodé úvahy ohledně formy územně plánovací dokumentace obsažené ve vládou České republiky schváleném věcném

¹⁾ Nadále lze za nejkompaktnější pojednání o problematice opatření obecné povahy považovat publikaci Davida Hejče a Lenky Bahýřové, jakkoliv judikatura správních soudů a právní úprava již některé jejich závěry překonala. Viz HEJČ, D., Bahýřová, L.: *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

²⁾ VEDRAL, J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2009. In *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 7. 4. 2025].

³⁾ KOPECKÝ, M.: Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy [online]. In *Jurisprudence*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, č. 5. In *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 7. 4. 2025].

⁴⁾ Judikatura správních soudů přitom řešila např. to, jakou formu má akt, jímž se opatření obecné povahy v přezkumném řízení mění či ruší (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33 a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36), kdo je účastníkem takového přezkumného řízení a jakým způsobem toto řízení vést (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36), zda lze aplikovat subjektivní lhůtu pro zahájení přezkumného řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Aos 1/2013-35) a objektivní lhůtu pro zahájení přezkumného řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2021, č. j. 61 A 31/2020-75 či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2021, č. j. 140 A 1/2021-71) či možnost vedení zkráceného přezkumného řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2021 č. j. 61 A 31/2020-75).

záměru⁵⁾ veškerá územně plánovací dokumentace si zachovává formu opatření obecné povahy⁶⁾, tedy plynule navazuje na regulaci podle stavebního zákona 2006⁷⁾. Společně s novým stavebním zákonem byl schválen též doprovodný změnový zákon⁸⁾. Jak na úrovni nového stavebního zákona⁹⁾, tak i na úrovni doprovodného změnového zákona¹⁰⁾ došlo k nezanedbatelným změnám nejen v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu, nýbrž i v oblasti soudního přezkumu územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy.

Judikatura správních soudů a Ústavního soudu vztahující se k problematice územního plánování prodělala postupně značný vývoj, což je dáno jednak změnou právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy podle soudního řádu správního¹¹⁾, jednak postupným zdůrazněním smyslu a účelu správního soudnictví¹²⁾ a akcentací práva na místní samosprávu, které se v oblasti územního plánování projevuje a je nutné jej respektovat, což akcentoval např. náleze ve věci Pec pod Sněžkou¹³⁾, byť byl podroben nemalé kritice¹⁴⁾. Stejně tak závěry Ústavního soudu měly vliv na požadavky kladené na odůvodnění územního plánu ze strany obce a rozhodnutí o námitkách¹⁵⁾.

⁵⁾ Viz usnesení vlády České republiky ze dne 24. 6. 2019, č. 448, o věcném záměru stavebního zákona, přičemž tento věcný záměr předpokládal formu podzákoného právního předpis (nařízení vlády v případě územního rozvojového plánu, obecně závazné vyhlášky v případě obcí a krajů), případně zachování stávající formy opatření obecné povahy v modifikované podobě. Viz změny v územním plánování a shrnutí na s. 33 vládou schváleného věcného záměru.

⁶⁾ Viz § 73 odst. 1 nového stavebního zákona.

⁷⁾ Viz § 35a odst. 3 stavebního zákona 2006 v případě územního rozvojového plánu, § 36 odst. 4 stavebního zákona 2006 v případě zásad územního rozvoje, § 43 odst. 4 v případě územního plánu a § 62 odst. 1 v případě regulačního plánu.

⁸⁾ Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

⁹⁾ Viz část jedenáctá nového stavebního zákona.

¹⁰⁾ Viz část třicátá pátá doprovodného stavebního zákona.

¹¹⁾ Největší a koncepční změnu představuje tzv. velká novelizace soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novelizace nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Bliže se jí věnuje např. SLÁDEČEK, V.: K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds): *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 8-18. ISBN 978-80-87576-47-2, s. 8-13.

¹²⁾ Jímž je podle § 2 soudního řádu správního primárně ochrana veřejných subjektivních práv. K tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 a KÜHN, Z. § 2 [Poslání správních soudů] In KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-479-1, s. 3.

¹³⁾ Jedná se o slavný náleze Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, který připustil poměrně nestandardní regulaci území obce Pec pod Sněžkou prostřednictvím tzv. regublin. Je samozřejmě otázkou, zda by tento závěr Ústavní soud přijal i za úpravy tzv. jednotného standardu územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona 2006 i nového stavebního zákona, avšak v té době ještě jednotný standard územně plánovací dokumentace nebyl na úrovni právních předpisů komplexně upraven.

¹⁴⁾ Srov. např. MÁCHA, A.: Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. In *České právo životního prostředí.*, 2019, č. 3, s. 121-134. ISSN 1213-5542.

¹⁵⁾ V nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 Ústavní soud zdůraznil: „Požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního

Právo na místní samosprávu autor považuje dlouhodobě¹⁶⁾ – ve shodě s dalšími autory¹⁷⁾ – za podstatnou náležitost demokratického právního státu. Pro účely tohoto článku je pak zásadní, že jde o právo garantované jak na ústavní úrovni¹⁸⁾, tak i na evropské úrovni¹⁹⁾. Územní aspekt územní samosprávy je zásadním prvkem, jenž ji odlišuje od jiných forem samosprávy v České republice²⁰⁾. Jedním z nejvýznamnějších projevů tohoto práva je pak územní plánování²¹⁾, které ovšem není výslovně na ústavní úrovni zakotveno jako součást práva na místní samosprávu.

Pravidla, principy a postup v rámci soudního přezkumu, přičemž podle § 101a a násl. soudního řádu správního je přezkum opatření obecné povahy (tedy i územního plánu) řízením striktně návrhovým, pak mají zásadní dopad na právo na místní samosprávu. Tyto dopady mohou mít odlišný charakter podle toho, zda se jedná o abstraktní anebo incidenční přezkum územního plánu²²⁾²³⁾. Nový stavební zákon a doprovodný stavební zákon relativně ustálenou, byť neustále jednotlivými případy modifikovanou, judikaturu založenou na poměrně stabilní právní úpravě mění, přičemž cílem tohoto článku je tyto změny analyzovat a kriticky zhodnotit.

1. Vybrané aspekty soudního přezkumu územního plánu podle právní úpravy před novelizací provedenou novým stavebním zákonem a doprovodným změnovým zákonem

V této kapitole je nezbytné pro účely další komparace shrnout alespoň rámcově principy a postup správních soudů ve vztahu k přezkumu územního plánu, neboť bez jejich vymezení by bylo pouze stěží možné kriticky hodnotit změny, k nimž došlo v důsledku přijetí a následné účinnosti nového stavebního zákona a doprovodného změnového zákona.

plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“

¹⁶⁾ Srov. BROŽ, J. *Právo na místní samosprávu*, 2022, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ndp53/> [cit. 31. 3. 2025].

¹⁷⁾ FILIP, J.: Územní samospráva jako ústavní materie v ČR, In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds): *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Kroměříž: Masarykova univerzita, 2008, s. 21-51. ISBN 978-80-2104784-6, s. 29. MÍKULE, V., SUCHÁNEK, R.: Čl. 8. [Územní samospráva]. In SLÁDEČEK, V. et al.: *Ústava České republiky: komentář*. 2 vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 99.

¹⁸⁾ Viz čl. 8 Ústavy ČR a Hlava sedmá Ústavy ČR.

¹⁹⁾ V této souvislosti pak autor nemůže nezmínit zejména Evropskou chartu místní samosprávy, kterou sice Ústavní soud nepovažoval za mezinárodní smlouvu self-executing (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02), avšak představuje „minimum územní samosprávy“ na evropské úrovni. Richard Pomahač v této souvislosti hovoří o „evropském standardu územní samosprávy“. Srov. POMAHAČ, R.: VIII. Právo na místní samosprávu. In POMAHAČ, R., HANDRLICA, J. *Evropské právní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-437-7, s. 40-44.

²⁰⁾ BROŽ, J., *Právo na místní samosprávu*, s. 84.

²¹⁾ BROŽ, J., *Právo na místní samosprávu*, s. 189.

²²⁾ O incidenčním přezkumu komplexněji pojedná např. Jiří Vodička. VODIČKA, J. Incidenční přezkum územně plánovací dokumentace v judikatuře správních soudů. In *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2023, č. 1. In beck-online [právní informační systém] C. H. Beck [cit. 30. 3. 2025].

²³⁾ Rozdíl mezi incidenčním přezkumem a smyslem a účelem obou druhů přezkumů podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního vymezuje zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

Předně je nutné akcentovat **princip zdrženlivosti a minimalizace zásahů** do práva na místní samosprávu, jenž se v rámci soudního přezkumu územního plánu projevuje tím, že správní soudy by měly do územního plánu zasáhnout pouze, je-li to nezbytně nutné a taktéž pouze v nezbytně nutném rozsahu. Tento princip je přitom odrazem právě zmíněného práva na místní samosprávu²⁴⁾. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom s aplikací tohoto principu počítá již v době, kdy aplikovala princip plné jurisdikce, tj. v době, kdy Nejvyšší správní soud nebyl vázán rozsahem ani důvody návrhu²⁵⁾.

Princip zdrženlivosti a minimalizace zásahů je pak umocňován smyslem a účelem správního soudnictví, jímž je, jak již autor uvedl shora, ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců. Ostatně opakovaně Nejvyšší správní soud zdůraznil, že řízení podle soudního řádu správního neslouží k tomu, aby navrhovatelé (či žalobci) vystupovali jako obhájci cizích práv či podávali návrhy ve veřejném zájmu jako tzv. *actio popularis*²⁶⁾. Toto pak vedlo Nejvyšší správní soud k formulaci judikatury, která zdůrazňuje, že soud by měl přistoupit ke zrušení územního plánu či jeho změny pouze tehdy, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu nebo jeho změny²⁷⁾. Tento závěr se následně projevuje v judikatuře správních soudů tak, že pouze takové procesní pochybení, které znamenalo podstatné zkrácení práv navrhovatele, je důvodem pro případné zrušení napadeného opatření obecné povahy²⁸⁾.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy – nejen tedy územních plánů – byl aplikován tzv. **pětikrokový algoritmus přezkumu**²⁹⁾ sestávající z následujících kroků:

1. byl správní orgán, jenž vydal napadené opatření obecné povahy, nadán pravomocí k jeho vydání,
2. nejednal správní orgán, jenž vydal napadené opatření obecné povahy, mimo rámec vymezené působnosti (tj. nejednal *ultra vires*),

²⁴⁾ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 či náleží Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17.

²⁵⁾ Srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021-88, případně řada dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu.

²⁶⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 8 Ao 4/2010-214 či rozsudek téhož soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 3 Ao 2/2011-30.

²⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49.

²⁸⁾ Toto se projevilo např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024 -38, v němž Nejvyšší správní soud nepovažoval za fatální pochybení vedoucí ke zrušení napadené změny územního plánu případ, kdy zastupitelstvo obce, které vydalo napadenou změnu, v usnesení o pořízení této změny v rozporu s § 55a stavebního zákona 2006 výslovně neuvadlo, že bude změna pořizována zkráceným postupem podle § 55a a násl. stavebního zákona, jakkoliv to stavební zákon 2006 výslovně vyžadoval. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že toto je sice pochybením, avšak nedošlo tímto k podstatnému a intenzivnímu zkrácení práv navrhovatele, tudíž v takovém procesním pochybení neshledává důvod pro zrušení napadené změny územního plánu.

²⁹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

3. dodržel správní orgán zákonem stanovený proces vydání opatření obecné povahy,
4. je vydané opatření obecné povahy souladné se zákonem (perspektivou hmotněprávních požadavků),
5. je opatření obecné povahy co do obsahu proporcionální (přiměřené)³⁰⁾.

Tento algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, tedy i územních plánů, byl závazný pro Nejvyšší správní soud v době do velké novelizace soudního řádu správního, která princip plné jurisdikce nahradila principem vázanosti soudu rozsahem a důvody návrhu. Postupem času správní soudy přistoupily k aplikaci tohoto algoritmu spíše jako k jakémusi návodu či možnému přístupu, nikoliv již jako k závaznému postupu správního soudu. Ostatně to, zda bude správní soud přezkoumávat veškeré kroky algoritmu přezkumu, záleží na aktivitě a důvodech návrhu navrhovatele³¹⁾. Algoritmus v pojetí závazného postupu je nutné považovat za překonaný, nicméně při přípravě návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze strany navrhovatelů a jejich zástupců bude nepochybně využitelný jako pomůcka k formulaci jednotlivých důvodů návrhu a jako jakýsi manuál, jaké vady lze opatření obecné povahy vytýkat. Celkově změnu koncepce soudního přezkumu opatření obecné povahy od 1. 1. 2012 přiléhavě shrnuje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když uvádí:

„I. Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.

II. Obecně platí, že jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jinak tomu může být u zvláštních skutkových podstat nicotnosti vymezených zákonem nebo judikaturou.

III. Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, nikoliv otázkou nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 téhož zákona.

IV. Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. nebrání správnímu soudu posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, je-li její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.“³²⁾

³⁰⁾ Jednotlivé kroky poměrně trefně popisuje Karel Černín v komentáři. Viz ČERNÍN, K.: § 101d Rozsudek a jeho účinky. In KUHN, Z.: *Soudní řád správní: komentář*, s. 889-902.

³¹⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014-66.

³²⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57.

Z citovaného závěru rozšířeného senátu je patrné zejména to, že je odpovědností navrhovatele, v jakém rozsahu a z jakých důvodů opatření obecné povahy svým návrhem napadne. V této souvislosti nelze opomíjet striktní koncentraci řízení, jelikož soudní řád správní výslovně v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy zakazuje rozšiřování návrhu o nové nenapadené části³³⁾.

V souvislosti s odpovědností navrhovatele za formulaci rozsahu a důvodů návrhu je pak vhodné připomenout, že s ohledem na již zmíněný princip zdrženlivosti a minimalizaci zásahů správní soudy konstantně dovodily, že **nepřiměřeností regulace obsažené v územním plánu** (či jiném opatření obecné povahy) se správní soudy nemohou zaobírat jako první v linii³⁴⁾. Toto se následně odráží v tom, že pokud nebyly ze strany navrhovatele v procesu územního plánování uplatněny námitky či připomínky, v nichž je namítána nepřiměřenost navržené regulace, jedná se v této části o návrh nepřípustný³⁵⁾. Pro úplnost je vhodné ovšem dodat, že v určitých mimořádných případech, kdy nepodání námítky či připomínky bylo dáno objektivními okolnostmi nebo způsobuje-li nepřiměřenost nezákonnost zásadního rázu, Nejvyšší správní soud připustil jako důvod návrhu nepřiměřenost regulace i tehdy, nebyly-li námitky ani připomínky podány³⁶⁾.

Autor k tomuto dodává, že ostatní námitky – zbývající čtyři kroky algoritmu (1 až 4) – uplatňovány být tedy mohou, avšak pouze s tou výhradou, že např. v případě **nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů** platí, že nebyly-li námitky či připomínky vůči regulaci uplatněny, musí se navrhovatel spokojit pouze s obecnějším odůvodněním, např. ve vztahu k větším celkům či ploše³⁷⁾.

V případě soudního přezkumu územního plánu jako opatření obecné povahy je pak nutné připomenout, že v případě navrhovatelů zásadně – podle toho, z jakého

³³⁾ Viz § 101b odst. 2 věta druhá soudního řádu správního. KÜHN. *Soudní řád správní: komentář*, s. 880 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023, č. j. 8 As 251/2021-91 a judikaturu v něm uvedenou.

³⁴⁾ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/201143, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/201329, ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 464/201823 či ze dne 12. 9. 2024, č. j. 4 As 196/202253.

³⁵⁾ V jednom z nejvýznamnějších rozsudků Nejvyššího správního soudu k této otázce Nejvyšší správní soud zdůraznil: „Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy.“ (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38).

³⁶⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 3 As 197/2017-21 a v něm citovaná judikatura. Příkladmo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55 je uvedeno, že by se tím soud zabýval: „jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvolastnění dotčených nemovitostí.“

³⁷⁾ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2025, č. j. 54 A 78/2024-149. Obdobně naznačuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 28/2019-50 a v něm citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu.

důvodu odvozují svojí legitimaci (typicky zásah do věcných práv, ale jsou možné i další důvody) – se důsledně uplatní **princip právního nástupnictví**. Je přitom nerozhodné, zda se jednalo o přechod práv nebo o jejich převod. Z tohoto důvodu si např. nový vlastník pozemku nese „břímě“ spočívající v tom, že pokud byl jeho právní předchůdce pasivní v procesu územního plánování, pak tato procesní pasivita bude tížit i právního nástupce se všemi důsledky z toho plynoucími³⁸⁾.

Ambicí autora není nutně kriticky hodnotit právní úpravu **aktivní procesní legitimace**, neboť k této otázce lze nalézt jak košatou judikaturu soudů, tak i poměrně nemalé literární zdroje³⁹⁾. Judikatura správních soudů zakládá aktivní procesní legitimaci především na dotčení věcných práv navrhovatele (zejména tedy práva vlastnického, ale nejsou vyloučena ani jiná věcná práva⁴⁰⁾) a naopak oblihační práva v zásadě odmítla⁴¹⁾. V případě městské části hlavního města Prahy správní soudy aktivní legitimaci ve vztahu k územnímu plánu hlavního města Prahy dovodily⁴²⁾, obdobně tak pak učinily ve vztahu k obcím v případě nadřazené územně plánovací dokumentace (např. zásadám územního rozvoje)⁴³⁾.

Ve vztahu k **abstraktnímu a incidenčnímu přezkumu** je vhodné připomenout závěry, k nimž dospěla judikatura ve vztahu k lhůtám, které v případě těchto návrhů aplikují. V případě abstraktního přezkumu, jenž je upraven v § 101a odst. 1 věta první soudního řádu správního, může návrh podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech územním plánem zkrácen, ve lhůtě podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního, tj. ve lhůtě jednoho roku ode dne účinnosti územního plánu. V případě incidenčního přezkumu, který je upraven v § 101a odst. 1 věta druhá soudního řádu správního, může návrh podat ve správním soudnictvím ten, kdo je oprávněn podat žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které byl územní plán užít, a to ve lhůtě podle toho, kdy je oprávněn podat žalobu nebo jiný návrh ve věci, nikoliv ve lhůtě podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního⁴⁴⁾. V případě incidenčního přezkumu je nutné

³⁸⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017-41 či rozsudek téhož soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 1/2019-32.

³⁹⁾ K tomu viz např. publikace Venduly Zahumenské a Jaroslava Benáka. ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J.: *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-404-1, či článek Venduly Zahumenské a Petry Humlíčkové. Viz ZÁHUMENSKÁ, V., HUMLÍČKOVÁ, P.: Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. In *Správní právo*, 2015, č. 1., s. 42-59. ISSN 0139-6005.

⁴⁰⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. 5 Aos 1/2012-140 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30.

⁴¹⁾ Srov. příkladmo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219.

⁴²⁾ Byť zde je korektní poznamenat, že je to dáno specifickou právní povahou městských částí podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. K tomu viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219. V případě aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy napadat Zásady územního rozvoje Středočeského kraje je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 Aos 1/2013-125.

⁴³⁾ K tomuto blíže viz náleze Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15.

⁴⁴⁾ Blíže k oběma těmto přezkumům viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního

zdůraznit jeho akcesorickou povahu⁴⁵⁾, přičemž snaha zákonodárce lhůtu⁴⁶⁾ pro incidenční přezkum omezit byla jak odbornou veřejností⁴⁷⁾, tak i Nejvyšším správním soudem shledána jako marná⁴⁸⁾.

V souvislosti s přezkumem územních plánů pak nanejvýš relevantní otázkou jsou **účinky rozsudku**, jímž je ze strany správního soudu rozhodnuto o zrušení územního plánu nebo jeho části, a související otázka ochrany práv nabytých v dobré víře. Správní soud předně mohl zrušit napadený územní plán nebo jeho část nejen s účinky *ex nunc* (eventuálně do budoucna), nýbrž taktéž s účinky *ex tunc*⁴⁹⁾. Ostatně je vhodné poznamenat, že s ohledem na akcesorickou povahu incidenčního návrhu na zrušení územního plánu, rozsudek správního soudu, kterým by nedošlo ke zrušení s účinky *ex tunc*, by vlastně neplnil svůj smysl a účel, neboť by nebylo možné v takovém případě zohlednit kasační závěr rozsudku a nedošlo by k ochraně veřejných subjektivních práv, která byla dotčena nezákonným územním plánem, jenž byl v konkrétní věci užít. K ochraně práv nabytých v dobré víře sloužil primárně § 101d odst. 4 soudního řádu správního, jistou výjimkou bylo pouze ustanovení § 101d odst. 3 soudního řádu správního, které stanovilo, že zrušení opatření obecné povahy je důvodem pro obnovu řízení v případě, že bylo opatření obecné povahy užito v řízení o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno.⁵⁰⁾

2. Změny v soudním přezkumu podle právní úpravy nového stavebního zákona a doprovodného změnového zákona⁵¹⁾

Nový stavební zákon obsahuje samostatnou část jedenáctou věnovanou soudnímu přezkumu aktů podle nového stavebního zákona, která obsahuje řadu nezanedbatelných odchylek od obecné právní úpravy. Taktéž doprovodný

soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

⁴⁵⁾ Srov. příkladmo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 1/2018-144 či rozsudek téhož soudu ze dne 18. 3. 2024, č. j. 5 As 313/2022-114.

⁴⁶⁾ Viz část třicátá druhá zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁷⁾ Viz VEDRAL, J. Ke zkrácení lhůty pro přezkum opatření obecné povahy. [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2019. In *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 7. 4. 2025].

⁴⁸⁾ K tomu zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, ve kterém tento soud zdůraznil: „*Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případě zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se nejedná o prominutí lhůty. Návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze „promeškat“ a tedy ani „prominout“. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije.*“

⁴⁹⁾ Východiskem byla tato právní úprava v § 101d odst. 2 soudního řádu správního: „*Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou 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 části zruší dnem, který v rozsudku určí.*“

⁵⁰⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020-173.

⁵¹⁾ Některé části této kapitoly navazují na závěrečnou práci autora v rámci programu LL.M. Přezkum územně plánovací dokumentace podle nového stavebního zákona. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/w4szb/>> [citováno 30. 3. 2025].

změnový zákon značně modifikoval právní úpravu v dílu 7 hlavě II části třetí soudního řádu správního, což pak dopadá obecně na soudní přezkum všech opatření obecné povahy, byť velmi často na přezkum územních plánů.

2.1. K dopadům části jedenácté nového stavebního zákona na soudní přezkum územního plánu

Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že část jedenáctá nového stavebního zákona dopadá – vyjma § 307 odst. 2 nového stavebního zákona – na řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu, tedy nikoliv na přezkum územního plánu obce, skutečností je, že část jedenáctá má nezanedbatelný dopad na přezkum územního plánu obce.

Ustanovení § 305 nového stavebního zákona⁵²⁾ představuje významnou odchylku od obecné úpravy institutu osob zúčastněných na řízení podle soudního řádu správního. Obecně je problematika osob zúčastněných na řízeních upravena v § 34 soudního řádu správního, přičemž i v řízení o zrušení územního plánu se úprava osob zúčastněných na řízení v modifikované podobě aplikuje⁵³⁾. S ohledem na specifika přezkumu územního plánu – a opatření obecné povahy obecně – je nutné si uvědomit, že:

- § 101b odst. 4 soudního řádu správního vylučuje jakoukoliv aplikaci § 34 odst. 2 větu první soudního řádu správního, tudíž návrhové řízení o zrušení územního plánu není povinen označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení;
- § 101b odst. 4 soudního řádu správního dále vylučuje aplikaci § 34 odst. 4 soudního řádu správního, a tedy se nevydává samostatné usnesení o tom, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, není osobou zúčastněnou na řízení⁵⁴⁾;
- judikatura Nejvyššího správního soudu připouští, že je možné aplikovat § 42 odst. 4 soudního řádu správního a doručovat potenciálním osobám zúčastněným na řízení prostřednictvím úřední desky, avšak pouze za splnění podmínek stanovených tímto ustanovením⁵⁵⁾, jakkoliv sám Nejvyšší

⁵²⁾ Autor si neodpustí jistou poznámku k původnímu znění § 305 podle nového stavebního zákona před jeho novelizací, které předpokládalo, že stavebník nebo vlastník stavby budou *ex lege* účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu, není-li sám žalobcem. Nicméně bylo problematické to, jak s takovým specifickým účastníkem řízení, s nímž § 69 soudního řádu správního nepočítá, nakládat. Z tohoto důvodu za účelem posílení postavení stavebníka a vlastníka stavby došlo k novelizaci provedenou zákonem č. 152/2023 Sb. Blíže k tomuto posunu viz důvodová zpráva k tomuto zákonu s. 137 a násl.

⁵³⁾ Do první velké novelizace, tj. do 31. 12. 2021, § 101b soudního řádu správního účast osob zúčastněných na řízení *en bloc* vylučoval.

⁵⁴⁾ I tato regulace byla řešena Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 31. 3. 2020, č. j. 8 As 350/2019-34.

⁵⁵⁾ Podle § 42 odst. 4 soudního řádu správního platí: „*Je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.*“

správní soud upozorňuje na to, že ne vždy lze tento hromadný způsob doručování ve vztahu ke všem potenciálním osobám zúčastněným na řízení akceptovat⁵⁶⁾, přičemž důvodem pro neumožnění uplatňování práv nemůže být ani to, že je takových osob potenciálně vysoké množství⁵⁷⁾.

Citované ustanovení nového stavebního zákona je podstatné zejména v případě incidenčního přezkumu územního plánu, neboť z něj vyplývá, že stavebník a vlastník stavby, nejsou-li žalobci, jsou bez dalšího (tedy bez jakékoliv jejich aktivity) osobami zúčastněnými na řízení. V takovém případě je však podstatná akcesorická povaha incidenčního návrhu na zrušení územního plánu ve vztahu k hlavnímu řízení o správní žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu. Judikatura neshledala nezákonným postupem to, když správní soudy postupem podle § 39 odst. 2 soudního řádu správního vylučovaly řízení o zrušení napadeného opatření obecné povahy (územního plánu či jeho změny) do samostatného řízení a rozhodovaly o nich samostatně. Tato praxe byla kritizována např. Karlem Černínem⁵⁸⁾, avšak Nejvyšší správní soud ji nakonec samu o sobě nezákonnou bohužel neshledal⁵⁹⁾. Autor s tímto výkladem Nejvyššího správního soudu nesouhlasí, neboť rozdělování takto právně úzce souvisejících věcí nelze akceptovat, jelikož je tím fakticky popírána akcesorita incidenčního přezkumu, což vlastně je podstatou tohoto přezkumu jako takového. Je pak otázkou, zda takový postup splňuje požadavky citovaného ustanovení spočívající v nemožnosti či nevhodnosti vedení společného řízení. Tento postup totiž reálně může vést k situacím, kdy je napadené opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušeno, avšak k ochraně individuálních veřejných subjektivních práv žalobce tato skutečnost následně nepovede. Každopádně autor předpokládá, že judikatura k incidenčnímu přezkumu postupem času dozná ještě jisté korekce tak, aby již správní soudy vůbec nepřístupovaly k vyloučení přezkumu napadeného opatření obecné povahy do samostatného řízení. Na druhou stranu autorovi je z jeho advokátní praxe známo, že správní soudy již povětšinou k vyloučení tak, jak tomu bylo v minulosti poměrně často, příliš nepřístupují.

Vyjde-li tedy autor z premisy, že nebude ze strany správních soudů docházet k vylučování soudního přezkumu opatření obecné povahy (územních plánů) v případě incidenčního přezkumu do samostatného řízení, postavení stavebníka a vlastníka stavby bude s ohledem na § 305 nového stavebního zákona posíleno. Stavebník a vlastník stavby, nejsou-li žalobci, se totiž ze zákona stanou osobami zúčastněnými na takovém řízení, aniž by museli aktivně oznamovat, že práva osob zúčastněných na řízení budou uplatňovat. To ostatně pak vede k tomu, že stavebník a vlastník stavby budou mít možnost podat v souladu s § 102 soudního řádu správního kasační stížnost. To vše i za situace, kdyby po celou

K tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. 8 Aos 3/2012-62.

⁵⁶⁾ K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 1 As 152/2014-115.

⁵⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2021, č. j. 9 As 50/2021-91.

⁵⁸⁾ Srov. KÜHN. *Soudní řád správní: komentář*, s. 870.

⁵⁹⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2024, č. j. 5 As 313/2022-114.

dobu vedeného řízení zůstali naprosto pasivní. Podle dosavadní právní úpravy by však případná pasivita spočívající v tom, že by ani neoznámili to, že budou uplatňovat v řízení práva osob zúčastněných na řízení, vedla k tomu, že by nebyli aktivně legitimováni k podání takové kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. S institutem osoby zúčastněné na řízení je dále spjato i procesní oprávnění navrhnout změnu napadeného rozhodnutí postupem podle § 309 odst. 2 nového stavebního zákona.

Autor tedy má za to, že již samotný § 305 nového stavebního zákona má na přezkum územního plánu v rámci incidenčního přezkumu značný dopad, neboť posiluje postavení stavebníka a vlastníka stavby v soudním přezkumu podkladového územního plánu, a to tím, že z něj dělá osobu zúčastněnou na řízení *ex lege*.

Dopad na problematiku soudního přezkumu územního plánu pak nepochybně má i odchylka upravená v **§ 306 nového stavebního zákona**, jakkoliv je tím modifikována primárně lhůta pro podání správní žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu, vyjma rozhodnutí o přestupku, a to na jeden měsíc ode dne oznámení rozhodnutí žalobci. Obecná lhůta podle soudního řádu správního činí dva měsíce⁶⁰⁾, jakkoliv již před novým stavebním zákonem např. tehdy tzv. liniový zákon upravoval lhůtu kratší⁶¹⁾.

Ustanovení § 306 odst. 2 nového stavebního zákona představuje speciální právní úpravu k § 71 odst. 2 věte třetí soudního řádu správního, které omezuje možnost rozšíření žaloby o dosud nenapadené výroky nebo o další žalobní body ve lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení rozhodnutí žalobci. Obecně je nutné k § 306 nového stavebního zákona poznamenat, že podle názoru autora nepředstavuje právní úpravu tzv. blanketních správních žalob, o nichž hovoří judikatura správních soudů. S ohledem na tento závěr je nutné ve lhůtě jednoho měsíce podat správní žalobu obsahující zákonné náležitosti, byť judikatura Nejvyššího správního soudu připustila, že rozšíření správní žaloby o dosud nenapadené žalobní body je i rozšíření o první takový žalobní bod, tudíž teoreticky takto podaná správní žaloba nemusí obsahovat žádný žalobní bod⁶²⁾. Následně je možné rozšiřovat tuto žalobu o další napadené výroky rozhodnutí a též o další žalobní body, avšak pouze do uplynutí dvouměsíční lhůty ode dne oznámení napadeného rozhodnutí žalobci.

Zákonodárce sice – s ohledem na znění důvodové zprávy⁶³⁾ – předpokládal, že se § 306 nového stavebního zákona⁶⁴⁾ bude interpretovat a aplikovat obdobně jako institut tzv. blanketní kasační stížnosti (tj. § 106 odst. 2 a odst. 3 soudního řádu správního). Nicméně legislativně upravené řešení je odlišné, neboť

⁶⁰⁾ Viz § 72 odst. 1 soudního řádu správního.

⁶¹⁾ Srov. § 2 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění před doprovodným změnovým zákonem.

⁶²⁾ Srov. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008–78, č. 2162/2011 Sb. NSS; či ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017–31.

⁶³⁾ Srov. sněmovní tisk č. 1008/0. Vládní návrh stavebního zákona. [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=181831>>, s. 371–372, [cit. 30. 3. 2025].

⁶⁴⁾ Ve vládním návrhu šlo o § 305.

v případě tzv. blanketních kasačních stížností jde o kasační stížnosti, které nesplňují zákonné náležitosti a Nejvyšší správní soud je v zásadě povinen vyzvat k odstranění vad takové kasační stížnosti⁶⁵⁾. Typicky neobsahují to, proti kterým výrokům rozhodnutí správního soudu směřují anebo neobsahují žádné důvody. Poté, co Nejvyšší správní soud vyzve k odstranění vad takové kasační stížnosti, aplikuje se koncentrace řízení, a proto soud již nemůže přihlížet ke stížnostním námitkám uplatněným po této lhůtě⁶⁶⁾. Nicméně k této výzvě je Nejvyšší správní soud povinen přistoupit pouze tehdy, pokud je skutečně dána absence zákonných náležitostí kasační stížnosti, která brání její projednatelnosti⁶⁷⁾. Jistým benefitem pro stěžovatele, který podá kasační stížnost, která bude obsahovat veškeré zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 soudního řádu správního, je to, že nedochází ke koncentraci řízení, tudíž může kasační stížnost rozšířit v průběhu řízení o kasační stížnosti i o další důvody⁶⁸⁾. Z tohoto srovnání je zřejmé, že v případě § 306 nového stavebního zákona se jedná o odlišný model, jakkoliv úmysl zákonodárce směřoval k připodobnění k postupu podle § 106 soudního řádu správního.

K tomuto autor dodává, že jakkoliv byl úmysl zákonodárce jiný, skutečností je, že § 306 nového stavebního zákona nelze interpretovat, natožpak aplikovat podle stejných principů. Nepochybně mohl zákonodárce stanovit, že žalobu – třeba právě i bez splnění jejích zákonných náležitostí podle § 71 soudního řádu správního – lze podat ve lhůtě do jednoho měsíce ode dne oznámení rozhodnutí s tím, nebude-li taková žaloba obsahovat zákonné náležitosti, je správní soud povinen vyzvat žalobce k jejich doplnění a stanovit mu k tomu lhůtu v délce jednoho měsíce. Obdobné řešení však zákonodárce nezvolil.

Nejvyšší správní soud v dosud jediném svém rozsudku k interpretaci § 306 nového stavebního zákona⁶⁹⁾, jenž tedy již byl zrušen Ústavním soudem, avšak z jiných důvodů⁷⁰⁾, užívá výraz „blanketní“, přičemž nepožaduje, aby správní žaloba obsahovala byť jediný projednatelný žalobní bod. Je však otázkou, jakým způsobem správní soudy přistoupí k interpretaci tohoto ustanovení. Lze očekávat, že je budou správní soudy interpretovat tak, že v rámci jednoměsíční lhůty musí být podána perfektní správní žaloba, byť nemusí obsahovat žádný žalobní bod. Patrně jiné nedostatky, než je absence žalobních bodů, již ve dvouměsíční lhůtě nebude možné odstraňovat. Je přitom otázkou, zda závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že je rozšířením žaloby i uvedení prvního žalobního bodu, dlouhodobě udržitelný. Z § 306 odst. 2 nového stavebního zákona ostatně nevyplývá, že by toto ustanovení mělo sloužit k odstraňování vad žaloby (např. zcela absentující žalobní body), nýbrž toliko k jejímu rozšiřování, je-li již po uplynutí jednoměsíční lhůty projednatelná.

⁶⁵⁾ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 6 As 16/2007-57.

⁶⁶⁾ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 146/2013-24.

⁶⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 10 As 486/2021-52, jenž vychází mj. z nálezů Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05 a 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06.

⁶⁸⁾ Ibidem.

⁶⁹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26.

⁷⁰⁾ Viz dále v podrobnostech. V tento moment postačí odkázat na náleží Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24.

Každopádně pro tento příspěvek je zásadní zejména to, jak aplikovat lhůtu podle § 306 nového stavebního zákona ve vztahu k incidenčnímu přezkumu územního plánu, který byl v dané věci užít. Jak již autor poznamenal shora, lhůta pro podání incidenčního návrhu na zrušení podkladového územního plánu je omezena lhůtou pro podání správní žaloby jako takové, nikoliv lhůtou podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního⁷¹⁾. Ostatně již § 101a odst. 1 věta druhá soudního řádu správního užívá pojem „společně“ se správní žalobou. Tato východiska pak svědčí pro závěr, že incidenční návrh na zrušení podkladového opatření obecné povahy – územního plánu – které bylo užito, lze podat ve lhůtě jednoho měsíce ode dne oznámení napadeného rozhodnutí.

Samozřejmě se nabízí otázka, zda by nebylo možné považovat onen „incidenční“ návrh za rozšíření žaloby o další žalobní body (nepochybně nepůjde o rozšíření žaloby o dosud nenapadené výroky). Autor je toho názoru, že v takovém případě by se nejednalo o „pouhé“ rozšíření žaloby. Soudní řád správní předpokládá, že incidenční návrh bude podán společně s žalobou proti rozhodnutí, tedy i ve lhůtě pro podání takové správní žaloby. Jedná se o soudní řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního, nikoliv tedy pouze o „žalobní bod“, o který by bylo možné žalobu rozšířit. Nepodá-li tedy žalobce ve lhůtě jednoho měsíce též incidenční návrh na zrušení územního plánu, který byl v dané věci užít, nebude již možné v navazující lhůtě dalšího měsíce podle § 306 odst. 2 soudního řádu správního podkladový územní plán napadnout incidenčním návrhem.

Tento závěr autora pak nabízí i související otázku, zda lze podat návrh pouze projednatelný s tím, že následně bude návrh na zrušení územního plánu rozšiřován ve lhůtě dvou měsíců. Zde je ovšem nutné připomenout, že § 306 nového stavebního zákona nestanoví – a ani toto nevyplývá z důvodové zprávy – že by pro účely incidenčního návrhu nemělo být aplikovatelné ustanovení § 101b odst. 2 věta druhá soudního řádu správního, které zakotvuje koncentraci řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy obecně. Je tedy patrně nutné trvat na tom, že pokud se žalobce rozhodne s žalobou podat i návrh na zrušení opatření obecné povahy (typicky územního plánu obce) v incidenčním přezkumu, musí být návrh podán jako perfektní již ve lhůtě jednoho měsíce ode dne oznámení rozhodnutí, proti němuž žaloba směřuje.

Závěrem již jen autor pro komplexnost poznamenává, že § 306 nového stavebního zákona je podle závěru Ústavního soudu aplikovatelný pouze v případě těch lhůt pro podání správní žaloby, jejichž běh nezapočal před účinností nového stavebního zákona, tedy prospektivně od 1. 7. 2024. V případě, kdy běh lhůty započal do 30. 6. 2024, lhůta pro podání správní žaloby se nekrátí⁷²⁾, ačkoliv Nejvyšší správní soud⁷³⁾ (a řada dalších správních soudů

⁷¹⁾ K tomu viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-45, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019- 40 a navazující judikatura např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 351/2019-142.

⁷²⁾ Srov. již zmíněný náleží Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, v němž Ústavní soud shledal, že výklad spočívající v tom, že účinností § 306 nového stavebního zákona se od 1. 7. 2024 již započaté lhůty pro podání správní žalob zkrátily, nelze shledat za souladný s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁷³⁾ Viz zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26.

před ním⁷⁴⁾) dospěl k závěru, že s ohledem na absenci přechodného ustanovení a princip nepravé retroaktivity se lhůta pro podání správní žaloby v průběhu jejího běhu krátí. Judikatura Nejvyššího správního soudu navazující na zrušující náleží Ústavního soudu však již doznala posunu⁷⁵⁾.

Autor tedy uzavírá, že má za to, že i § 306 nového stavebního zákona představuje značnou modifikaci incidenčního přezkumu územního plánu, neboť krátí lhůtu pro podání správní žaloby na jeden měsíc, tedy i lhůtu pro podání návrhu na incidenční přezkum územního plánu. S ohledem na textaci § 306 odst. 2 nového stavebního zákona a nevyločení aplikovatelnosti § 101b odst. 2 věta druhá soudního řádu správního je pak nutné trvat na tom, že poté již nebude moci žalobce, resp. navrhovatel, rozšiřovat svůj incidenční návrh o další návrhové body nebo jej rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy.

Prvním ustanovením části jedenácté nového stavebního zákona, která se výslovně věnuje právě soudnímu přezkumu územního plánu – resp. opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona – je **§ 307 odst. 2 nového stavebního zákona**. Toto ustanovení zavádí koncentraci řízení ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v případech, pokud obsahuje pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl. Výjimku pak tvoří pouze opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.

Zákonodárce v důvodové zprávě vymezil svůj úmysl následovně: „Z důvodu procesní ekonomie a důslednějšího uplatňování principu subsidiarity správního soudnictví se jako další důvod nepřijatelnosti žaloby stanoví i uplatnění důvodu návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které mohl navrhovatel uplatnit již při projednávání samotného opatření obecné povahy. Uvedené ustanovení je aplikovatelné pouze za situace, kdy vůbec řízení o vydání opatření obecné povahy probíhá a dotčeným osobám bylo umožněno k návrhu opatření obecné povahy podat připomínky nebo zejména námitky. Vzhledem k zásadě subsidiarity správního soudnictví by mělo řízení se všemi argumenty, důkazy a důvody proběhnout na úrovni veřejné správy. Správní soudnictví slouží pouze jako ochrana jednotlivce proti zásahům moci výkonné. Tomuto účelu a smyslu správního soudnictví se naopak přičí situace, kdy je osoba v rámci projednávání návrhu opatření obecné povahy záměrně či bezdůvodně nečinná a nehájí svá práva již v řízení před správními orgány. Uvedené ustanovení je tak i výrazem zásady koncentrace námitek a návrhů na úrovni veřejné správy.“⁷⁶⁾

Předně považuje autor za vhodné věnovat pozornost tomu, na která opatření obecné povahy, tedy i územní plány, citovaná regulace dopadá, neboť intertemporální účinky části jedenácté nového stavebního zákona jsou a budou

⁷⁴⁾ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 2. 2025, č. j. 15 A 20/2024-30, usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2025, č. j. 77 A 68/2024-19, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 37 A 83/2024-14 či usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2024, č. j. 10 A 76/2024-16.

⁷⁵⁾ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2025 č. j. 1 As 25/2025-30 či ze dne 28. 5. 2025 č. j. 2 As 282/2024-42.

⁷⁶⁾ Srov. již zmíněná důvodová zpráva, viz sněmovní tisk 1008/0, s. 372-373.

velmi diskutovanou otázkou. Skutečností je, že ve vztahu k soudnímu přezkumu obsahuje nový stavební zákon toliko přechodná ustanovení, která řeší pouze situace, kdy bylo soudní řízení zahájeno přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona (při reflexi § 334a nového stavebního zákona)⁷⁷⁾.

Správní soudy již byly v případech přezkumu územních plánů nuceny posuzovat otázky spojené s aplikovatelností § 307 odst. 2 nového stavebního zákona v případě územních plánů obcí a jejich změn, které proběhly ještě podle stavebního zákona 2006. Prvním krajským soudem, který byl nucen vypořádat otázku aplikovatelnosti § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, byl Krajský soud v Praze, který dospěl k závěru, že institut nepřípustnosti podle tohoto ustanovení v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny územního plánu) by bylo možné aplikovat pouze tehdy, pokud by navrhovatel měl možnost podávat připomínky podle nového stavebního zákona⁷⁸⁾. Na tento rozsudek odkázal i Krajský soud v Brně a ztotožnil se s ním⁷⁹⁾. Naproti tomu Krajský soud v Českých Budějovicích⁸⁰⁾ naznačil, že by toto ustanovení v souladu s principem nepravé retroaktivity aplikoval, avšak v řešené věci byl navrhovatel po celou dobu zcela pasivní, což vedlo k tomu, že primárně krajský soud argumentaci založil i na dosavadní judikatuře správních soudů. Nicméně náznak aplikovatelnosti § 307 odst. 2 nového stavebního zákona bez ohledu na to, zda mohl navrhovatel uplatňovat připomínky podle nového stavebního zákona, v tomto rozsudku nalézt lze.

Autor je toho názoru, že stěžít si lze představit „postih“ navrhovatele postupem podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona za situace, kdy sice měl možnost podávat námítky či připomínky podle stavebního zákona 2006, avšak bez znalosti a předvídatelnosti toho, zda tato jeho případná pasivita bude, nebo nebude mít negativní následky. Stěžít lze tedy klást k tíži navrhovatele to, že za situace, kdy běžně řízení o změně územního plánu či o novém územním plánu trvá větší počet let, nepředpokládal, že jeho případná pasivita podle stavebního zákona 2006 bude mít zásadní dopady na soudní přezkum podle nového stavebního zákona. Zde lze odkázat na úvahy obsažené již ve zmíněném nálezu Ústavního soudu k intertemporalitě § 306 odst. 1 nového stavebního zákona⁸¹⁾, neboť i v tomto případě je nutné procesní ustanovení řešící nepřípustnost návrhu interpretovat při absenci přechodného ustanovení ve prospěch navrhovatele a ochrany jeho práva na přístup k soudu a práva na spravedlivý proces

⁷⁷⁾ Podle § 331 nového stavebního zákona platí: „Soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Podle § 328 nového stavebního zákona platí: „Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“

⁷⁸⁾ Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, jakkoliv je nutné poznamenat, že proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost (vedeno u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 290/2024). Tento závěr potvrdil sám Krajský soud v Praze v dalším ze svých rozsudků, a to v rozsudku ze dne 28. 2. 2025, č. j. 54 A 78/2024-149.

⁷⁹⁾ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2025, č. j. 63 A 8/2024-134, přičemž i v případě tohoto rozsudku je nutné poznamenat, že proti němu byla podána kasační stížnost (vedeno u Nejvyššího správního soudu pod sp.zn. 3 As 14/2025).

⁸⁰⁾ Srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2014, č. j. 51 A 26/2024-27, bod 15. odůvodnění.

⁸¹⁾ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24.

podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Je nutné tedy řešit, který okamžik je rozhodný pro aplikovatelnost § 307 odst. 2 nového stavebního zákona i na řízení o územním plánu či jeho změně (a další územně plánovací dokumentace) zahájené podle stavebního zákona 2006.

Zde je podle názoru autora nutné vyjít z přechodného ustanovení k územním plánům, tedy zejména § 323 nového stavebního zákona. Zjednodušeně řečeno ve vztahu k územním plánům a jejich změnám je zásadní to, zda ke dni nabytí účinnosti nového stavebního zákona dne 1. 7. 2024 již bylo zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání podle stavebního zákona 2006. Bylo-li do 30. 6. 2024 oznámeno konání veřejného projednání nebo opakovaného veřejného projednání, dokončí se proces pořízení územního plánu podle stavebního zákona 2006. Pro to, aby mohl potenciální navrhovatel uplatňovat připomínky podle § 97 nového stavebního zákona, musí být řízení o územním plánu ke dni nabytí účinnosti nového stavebního zákona ve fázi před zahájením veřejného projednání⁸²⁾.

Správní soud tedy bude muset v každém individuálním případě posoudit, zda měl navrhovatel v dané věci možnost uplatnit připomínky ve smyslu § 97 nového stavebního zákona v rámci řízení o pořízení územního plánu či jeho změny. Pokud bude odpověď negativní, pak se regulace nepřipustnosti podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona nepoužije. Pokud naopak bude odpověď pozitivní, tedy, že nic objektivně nebránilo v uplatnění připomínek podle nového stavebního zákona a tyto uplatněny nebyly, je namístě aplikovat § 307 odst. 2 nového stavebního zákona.

Druhou, ještě však podstatnější otázkou, je to, jakým způsobem vlastně nepřipustnost podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona interpretovat a aplikovat. Toto ustanovení obecně stanoví, že návrh je nepřipustný, obsahuje-li důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl. Výjimku tvoří ta opatření obecné povahy – tedy i ty územní plány – podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.

Výklad tohoto ustanovení se přitom nabízí v zásadě trojí, a to při reflexi mj. posledního usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které se věnovalo vázanosti soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy po velké novelizaci soudního řádu správního⁸³⁾, a přechází judikatury ve vztahu k možnosti soudu zabývat se otázkou přiměřenosti regulace územního plánu v případě, kdy navrhovatel nepodal námitky ani připomínky zpochybňující přiměřenost regulace v rámci procesu územního plánování⁸⁴⁾.

⁸²⁾ Poměrně trefně se k otázkám pokračování v procesu územního plánování na úrovni obcí, který byl zahájen podle stavebního zákona 2006, a měl by pokračovat po účinnosti nového stavebního zákona, vyjadřuje metodika Ministerstva pro místní rozvoj. Viz Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj České republiky „Postup pořizování aktualizací zásad územního rozvoje po 30. 6. 2024“ ze dne 9. 8. 2024, č. j. MMR-51079/2024-81. Dostupné z: < https://mmr.gov.cz/getmedia/a92ee538-36fa-4110-bf33-cd67514dd6fe/MMR-51079_2024_81-Posrizovani-ZUR-2024-08-09.pdf.aspx?ext=.pdf > [cit. 30. 3. 2025].

⁸³⁾ Již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57.

⁸⁴⁾ Srov. zejména již zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dne 7. 10. 2011,

Níže zmiňované varianty přístupů vychází z toho, že nejde o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí, neboť v takovém případě by nepřijetost podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona byla neaplikovatelná *en bloc* podle výslovného znění zákona.

První výklad – patrně nejstriktnější – by spočíval v tom, že nepodal-li navrhovatel připomínky v procesu územního plánování, ztrácí možnost uplatňovat v řízení o zrušení opatření obecné povahy veškeré potenciální důvody návrhu, ať již by se jednalo o nicotnost nebo o nezákonnost, tedy i případné nepřiměřenosti.

Druhý výklad – stále značně striktní – by spočíval v tom, že nicotnost představuje natolik závažnou vadu napadeného opatření obecné povahy, která z něj činí tzv. pakt, že je nutné tuto vadu zohlednit i tehdy, nepodal-li navrhovatel, který se domáhá vyslovení nicotnosti napadené opatření obecné povahy, žádné připomínky. Naproti tomu by nemohl vady způsobující nezákonnost opatření obecné povahy jako důvody návrhu uplatňovat. Tento výklad by vedl k tomu, že by návrhy na zrušení opatření obecné povahy (typicky právě územního plánu) byly v případě neuplatnění připomínek zásadně nepřijatelné.

Třetí výklad – navazující na stávající judikaturu – by spočíval v tom, že navrhovatel, který neuplatnil připomínky směřující do nepřiměřenosti regulace, ztrácí možnost jako důvod svého návrhu uplatnit nepřiměřenost regulace. Jednalo by se tedy výklad, který navazuje na soudobou judikaturu, která zásadně vylučuje jako důvod návrhu uplatnit nepřiměřenost regulace v případě, kdy předtím tato nepřiměřenost nebyla namítána v rámci procesu územního plánování. Navrhovatel by tedy – i při neuplatnění připomínek podle § 97 nového stavebního zákona – mohl jako důvody návrhu uvést

- nicotnost,
- nezákonnost pro vybočení z působnosti vydavatele územního plánu,
- nezákonnost pro podstatné porušení procesních pravidel, které má dostatečnou intenzitu (jednak s ohledem na judikaturu, jednak s ohledem na novelizaci § 101d odst. 1 věta druhá soudního řádu správního po novelizaci provedené doprovodným změnovým zákonem),
- nezákonnost pro porušení hmotněprávních předpisů.

Zjednodušeně řečeno by se tedy jednalo o první čtyři kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

Ani zákonná úprava ani důvodová zpráva k ní, z níž by mohl být snad patrný blíže úmysl zákonodárce, neposkytují jednoznačnou a nezpochybnitelnou odpověď na to, ke kterému z těchto výkladů se přiklonit. Nicméně úmyslem zákonodárce bylo, aby celé řízení proběhlo primárně na úrovni veřejné správy,

č. j. 6 Ao 5/201143, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/201329, ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 464/201823, ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, či rozsudek ze dne 12. 9. 2024, č. j. 4 As 196/202253.

kteřá by měla mít možnost vypořádat se s veškerými argumenty, důkazy a důvody ještě před soudním řízením s tím, že je-li někdo záměrně či bezdůvodně nečinný a nehájí svá práva již v řízení před správními orgány, nemůže uplatňovat tytéž důvody v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Toto je následně označováno jako výraz zásady koncentrace námitek a návrhů na úrovni veřejné správy⁸⁵⁾.

Odpověď na předestřenu otázku úzce souvisí s postavením jednotlivých subjektů v rámci procesu územního plánování. První dva naznačené výklady by vlastně znamenaly, že otázka zákonnosti územního plánu jako opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona je mj. nepřímou úkolem budoucích navrhovatelů na zrušení územního plánu. Nicméně s tímto výkladem se autor neztotožňuje. Je nutné si uvědomit, že územní plánování je velmi složitý a komplexní proces, což se projevuje mj. v tom, že na něm participuje řada subjektů, jejichž participace je podmíněna např. odbornou způsobilostí či splněním kvalifikačních požadavků a taktéž je řadě subjektů uložena řada povinností za účelem naplnění zákonnosti vydaného opatření obecné povahy.

V této souvislosti je vhodné poukázat primárně na klíčovou roli pořizovatele jako garanta souladu územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, s právními předpisy a se stanovisky nadřízeného orgánu územního plánování a dotčených orgánů⁸⁶⁾. Je to právě pořizovatel, který odpovídá za to, že návrh územního plánu či jeho změny, který bude předložen zastupitelstvu obce ke schválení, bude naplňovat požadavky podle věty předchozí.

Určený zastupitel je „styčným důstojníkem“ mezi zastupitelstvem obce jako schvalujícím orgánem v případě územního plánu a především pořizovatelem. Je to právě součinnost určeného zastupitele, kterou u většiny úkonů pořizovatele vyžaduje nový stavební zákon⁸⁷⁾. Podle názoru autora tedy jeho roli nelze bagatelizovat, neboť nepochybně může po celou dobu upozorňovat pořizovatele, ale i zastupitelstvo na problémy či nedostatky činěných úkonů. Za určitých okolností může dojít též k řešení rozporů mezi pořizovatelem a určeným zastupitelem.

Nový stavební zákon ukládá projektantovi, aby respektoval veřejné zájmy chráněné na základě nového stavebního zákona nebo jiného právního předpisu, požadavky vyplývající z cílů a úkolů územního plánování a jednal v součinnosti s dotčenými orgány a orgánem územního plánování, přičemž je obecně povinen zpracovat územně plánovací dokumentaci v souladu s právními předpisy⁸⁸⁾.

⁸⁵⁾ Srov. sněmovní tisk č. 1008/0. Vládní návrh stavebního zákona. [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=181831>>, s. 372-373, [cit. 30. 3. 2025].

⁸⁶⁾ Obdobně např. sněmovní tisk č. 1008/0, s. 244. Vyplývá příkladmo z § 87 odst. 2, § 90, § 93, § 98 odst. 1 až 3, § 101 odst. 1 a odst. 4, § 102 až § 104 nového stavebního zákona.

⁸⁷⁾ Jde o obecný princip obsažený v § 49 odst. 2 nového stavebního zákona. Dále též např. § 87 odst. 2, § 90 odst. 1, § 93 odst. 2, 3, § 98 odst. 1, 2, 3 a 6, § 99 odst. 5, § 102 odst. 1 a § 104 odst. 1 nového stavebního zákona

⁸⁸⁾ Srov. § 162 odst. 1 a odst. 2 písm. a) nového stavebního zákona. Tyto povinnosti pak akcentuje i důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu, viz sněmovní tisk č. 1008/0, s. 281.

Dotčené orgány chránící jednotlivé veřejné zájmy mají svoji nezastupitelnou roli, neboť vydávají stanoviska, která jsou pro proces územního plánování podle § 54 odst. 1 nového stavebního zákona závazná.

Neopomenutelnou roli v procesu územního plánování zastává i nadřízený orgán územního plánování, kterým je v případě územního plánu obcí krajský úřad. Kromě svého vyjádření k návrhu zadání územního plánu⁸⁹⁾, nadřízený orgán územního plánování vydává své stanovisko z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy a souladu s politikou územního rozvoje a nadřazenou územně plánovací dokumentací⁹⁰⁾. Stanovisko krajského úřadu je přitom zásadní, neboť upozorní-li v něm krajský úřad na nedostatky z pohledu jím posuzovaných hledisek, lze návrh zastupitelstvu obce předložit ke schválení až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění takových nedostatků⁹¹⁾.

Konečně je nutné zmínit zastupitelstvo obce, které je v případě územního plánu schvalujícím orgánem⁹²⁾. Je to právě zastupitelstvo obce, které je v procesu územního plánování orgánem, prostřednictvím něhož je projevováno právo obcí na místní samosprávu. Zastupitelstvu obce je před vydáním územního plánu uložena povinnost ověřit, že návrh není v rozporu s požadavky nového stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, popř. s výsledkem řešení rozporů, a nadřazenou územně plánovací dokumentací⁹³⁾. I zastupitelstvo obce má tedy garantovat a ověřit různé aspekty zákonnosti vydávaného územního plánu či jeho změny.

Ze shora uvedeného je tedy jednoznačné, že otázku zákonnosti vydávaného územního plánu v procesu územního plánování ve své kooperaci řeší řada subjektů participujících na územním plánování.

Potenciálnímu navrhovateli v soudním přezkumu územního plánu je v procesu územního plánování umožněno uplatňovat podněty k návrhu zadání⁹⁴⁾ a připomínky v rámci veřejného projednání a opakovaného veřejného projednání s tím, že institut námitek podle správního řádu je explicitně vyloučen⁹⁵⁾. Smyslem a účelem připomínek je poukázat na to, čím a jak jsou práva podatele dotčena a upozornit na nedostatky návrhu územního plánu. Rozhodně však nelze po této osobě spravedlivě požadovat, aby byla komplexním kontrolorem zákonnosti návrhu územního plánu či jeho změny.

Na základě shora uvedeného má autor za to, že nepřípustnost návrhu na zrušení územního plánu ve smyslu § 307 odst. 2 nového stavebního zákona bude dána pouze ve vztahu k nepřípustnosti regulace (5. kroku pětikrokového algoritmu přezkumu), nepodá-li navrhovatel připomínky v rámci procesu

⁸⁹⁾ Srov. § 89 odst. 5 písm. a) nového stavebního zákona.

⁹⁰⁾ Srov. § 101 odst. 2 nového stavebního zákona.

⁹¹⁾ Srov. § 101 odst. 4 nového stavebního zákona.

⁹²⁾ Srov. § 87 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 1 nového stavebního zákona.

⁹³⁾ Srov. § 104 odst. 2 ve spojení s odst. 1 nového stavebního zákona

⁹⁴⁾ Srov. § 89 odst. 5 písm. b) nového stavebního zákona.

⁹⁵⁾ Srov. § 97 nového stavebního zákona.

územního plánování a nejde-li o územní plán (či jeho změnu) podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Tímto tedy dochází v jistém slova smyslu ke zpřísnění regulace, neboť dosavadní pasivita navrhovatele v procesu územního plánování nevyklučovala výjimečné případy, kdy navrhovatel mohl úspěšně uplatnit jako důvod návrhu nepřiměřenost regulace, i když byl v procesu územního plánování pasivní.

Nicméně z pohledu autora rozhodně nelze akceptovat výklad spočívající v tom, že v důsledku své pasivity navrhovatel nemůže namítat nicotnost vydaného územního plánu či jeho změny, případně jeho nezákonnost pro rozpor s kogentními ustanoveními právních předpisů (rozpor s hmotným právem, regulaci mimo působnost, která nedosahuje svojí intenzitou nicotnosti) či taková procesní pochybení v rámci procesu, která mají vliv na zákonnost vydaného územního plánu.

V rámci regulace obsažené v části jedenácté nového stavebního zákona považuje autor za vhodné zmínit i ustanovení **§ 309 odst. 2 nového stavebního zákona**, které je založeno principiálně na striktním kasačním principu s jistými, avšak výjimečnými modifikacemi⁹⁶⁾. Zákonodárce zde v případě soudního přezkumu rozhodnutí podle nového stavebního zákona umožňuje, aby správní soud rozsudkem napadené rozhodnutí změnil. Jedná se o naprosto anomální právní úpravu v rámci českého správního soudnictví, přičemž dle důvodové zprávy má být motivací zákonodárce snaha o urychlení rozhodování a oproštění se od zcela zbytečného procesního formalismu u vybraných případech. Podmínkou změny rozhodnutí stavebního úřadu správním soudem je návrh takového postupu buď ze strany žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení⁹⁷⁾. V této souvislosti pak nabývá na významu právě ustanovení § 305 nového stavebního zákona, které stanoví, že v případě stavebníka a vlastníka stavby, nejsou-li žalobcem, se jedná o osoby zúčastněné na řízení *ex lege*.

Postup podle § 309 odst. 2 nového stavebního zákona⁹⁸⁾ je možné využít jen při kumulativním naplnění stanovených podmínek a stále je to do značné míry na diskreci rozhodujícího správního soudu. Tyto podmínky lze shrnout následovně:

- důvodnost žaloby;
- bez dalšího dokazování je zcela zřejmé, jak by v případě zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení stavebnímu úřadu k dalšímu řízení musel stavební úřad rozhodnout;
- navrhl-li takový postup žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení.⁹⁹⁾

⁹⁶⁾ Mezi tyto výjimky lze zařadit moderační právo soudu podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního či nařízení poskytnutí informace podle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁹⁷⁾ Srov. sněmovní tisk č. 1008/0, s. 373-374.

⁹⁸⁾ Možností aplikovat princip apelace podle § 309 odst. 2 nového stavebního zákona se prozatím věnoval Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 17. 12. 2024, č. j. 57 A 6/2024-119, avšak neshledal splnění podmínek pro využití tohoto institutu.

⁹⁹⁾ Blíže k podmínkám ibidem.

Tento postup bude využitelný typicky i v případě incidenčního přezkumu územního plánu či jeho změny, neboť v takovém případě – ačkoliv je správní soud omezen § 101d odst. 2 soudního řádu správního, ve znění doprovodného změnového zákona – je správní soud ke zrušení územního plánu povinen přihlídnout. Dojde-li k této okolnosti, je vysoce pravděpodobné, že se stavební záměr stavebníka dostane do rozporu s územním plánem (např. v důsledku zrušení změny, která realizaci stavebního záměru umožňovala). V takovém případě by podle názoru autora měl správní soud zvážit postup podle § 309 odst. 2 nového stavebního zákona, neboť dostal-li se stavební záměr v důsledku nepoužití podkladového územního plánu do rozporu s požadavky nového stavebního zákona, je naprosto zřejmé, jak by stavební úřad rozhodl, a pak je tedy možné uvažovat o aplikaci apelačního principu, navrhne-li takový postup žalobce či osoba zúčastněná na řízení.

2.2. K dopadům části třicáté páté doprovodného změnového zákona na soudní přezkum územního plánu

Část třicátá pátá doprovodného změnového zákona obsahuje z pohledu autora jednak dvě spíše méně významné změny spočívající do značné míry v kodifikaci stávající judikatury správních soudů, jednak dvě vzájemně spjaté koncepční změny. Jedná se přitom o změny, které dopadají nejen na opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona (typicky územně plánovací dokumentaci), ale též na přezkum opatření obecné povahy obecně.

První ze dvou méně významných změn představuje doplnění **§ 101d odst. 1 soudního řádu správního o větu druhou**, podle které platí: *„K vadám řízení o vydání opatření obecné povahy, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy, se nepřihlíží.“*

Svůj úmysl zákonodárce vyjádřil zákonodárce následovně: *„Smyslem navržené úpravy je výslovně zakotvit obecně platný princip ochrany práv nabytých v dobré víře a předejít rušení rozhodnutí správních orgánů pouze pro formální méně závažné vady řízení před správními orgány, které však nemohly samotný výrok rozhodnutí, a tedy řešení dané otázky, ovlivnit.“*¹⁰⁰⁾

Jak autor naznačil shora, jedná se o princip, který byl a je ze strany správních soudů již relativně konstantně aplikován. Již v jednom ze svých prvních rozhodnutí Nejvyšší správní soud zdůraznil, že podle svého smyslu a účelu soudní přezkum opatření obecné povahy nepředstavuje procesní prostředek ochrany proti procesu přijímání opatření obecné povahy, nýbrž jde o procesní prostředek ochrany proti konečnému opatření obecné povahy¹⁰¹⁾. V navazujících rozhodnutích Nejvyšší správní soud zdůraznil, že ke zrušení napadeného opatření obecné povahy může vést pouze takové porušení procesních předpisů, které je dostatečně závažné a mohlo vést k zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatele, přičemž intenzita této nezákonnosti musí

¹⁰⁰⁾ Srov. sněmovní tisk č. 1009/0. Vládní návrh stavebního zákona. [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8 & T=1009>> s. 164, [cit. 30. 3. 2025].

¹⁰¹⁾ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62.

být natolik nezanedbatelná, resp. dosahovat takové intenzity zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu samotného (či jeho změny)¹⁰²⁾.

Ze shora uvedeného podle názoru autora vyplývá, že v tomto dochází ke kodifikaci již stávající judikatury a nikoliv k věcnému posunu. Nadále budou procesní pochybení v rámci procesu územního plánování posuzovány perspektivou toho, jaký dopad měly na zákonnost či správnost vydaného opatření obecné povahy (tedy i územního plánu), a to perspektivou dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatele.

Druhou z méně významných změn představuje doplnění § 101d odst. 2 věty první soudního řádu správního o slova „v nezbytně nutném rozsahu“. Úmyslem zákonodárce podle důvodové zprávy má být výslovné zakotvení obecně platného principu proporcionality a zdrženlivosti soudu, a to s odkazem mj. na náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

K tomuto doplnění autor pouze ve stručnosti uvádí, že jde o v zásadě kodifikaci stávající judikatury správních soudů a Ústavního soudu, která právě princip minimalizace zásahů a princip zdrženlivosti opakovaně zdůrazňuje¹⁰³⁾. Aní v tomto případě tedy autor nespátřuje věcný a zásadní posun v principech soudního přezkumu opatření obecné povahy – územních plánů – nýbrž jen výslovné zákonné zakotvení judikaturou dlouhodobě aplikovaných principů.

Za koncepční změny, které spolu úzce souvisí, lze považovat doplnění § 101d odst. 1 věty první soudního řádu správního o slova modifikující okamžik, k němuž může soud napadené opatření obecné povahy (územní plán) zrušit. Dále se jedná o doplnění nového odstavce 3 v § 101d soudního řádu správního, které ukládá soudu při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, byť byly vydány před tímto zrušením, zohlednit zrušení opatření obecné povahy, což je zásadní posun oproti právní úpravě před doprovodným změnovým zákonem.

Dosavadní právní úprava vycházela z principu, že napadené opatření obecné povahy bylo možné zrušit nejen s účinky *ex nunc*, resp. *pro futuro*, nýbrž taktéž s účinky *ex tunc*. Správní soudy přistupovaly k rušení napadených opatření obecné povahy s účinky *ex nunc*, tj. od právní moci rozsudku, zpravidla v případě abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Naopak účinky *ex tunc* bývaly typické pro rušení opatření obecné povahy v rámci incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, neboť jinak by nemohl soud s ohledem na skutečnost, že vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního

¹⁰²⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38.

¹⁰³⁾ V této souvislosti autor odkazuje na již zmíněný náleží Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, ale též na další již zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to například na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021-88.

stavu ke dni vydání takového rozhodnutí¹⁰⁴⁾, napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Zrušení napadeného opatření obecné povahy, které bylo při vydání rozhodnutí užito, s účinky *ex nunc* by nepřineslo právě ochranu veřejných subjektivních práv chráněných v rámci správní žaloby proti rozhodnutí.

Cíl této změny a motivace zákonodárce, které jsou formulovány v důvodové zprávě, bylo odstranění nejistoty spjaté s rušením územních plánů do minulosti.¹⁰⁵⁾ Tato možnost správního soudu se tedy výslovně omezuje pouze na účinky *ex nunc* anebo *pro futuro*. Jiná varianta, tedy zrušení s účinky *ex tunc* již nebude možná. Na tento zásadní posun v právní úpravě již poukázal i Nejvyšší správní soud¹⁰⁶⁾.

Nicméně tato změna by sama o sobě mohla být shledána jako ústavně nekonformní, neboť omezení lhůty pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy bylo shledáno jako přípustné právě za situace, kdy lze v individuálních případech, v nichž bylo nezákonné opatření obecné povahy užito, využít incidenčního přezkumu, a tedy tím ochránit individuální práva v konkrétní věci¹⁰⁷⁾.

Zákonodárce si totiž byl vědom toho, že tímto postupem by fakticky znemožnil incidenční přezkum opatření obecné povahy jako takový, neboť by v rámci něj nemohl správní soud s ohledem na dosavadní judikaturu i výklad, oboje zmíněno výše, zohlednit nezákonnost opatření obecné povahy, které bylo užito¹⁰⁸⁾. Z tohoto důvodu tedy byl doplněn nový odstavec 3 v § 101d soudního řádu správního, který ukládá správnímu soudu, aby přihlédl vždy při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, ke zrušení podkladového opatření obecné povahy. Tímto tedy je uloženo správnímu soudu, který takové opatření obecné povahy v incidenčním přezkumu zruší, aby současně toto zrušení zohlednil při rozhodnutí o hlavní žalobě (typicky žalobě proti rozhodnutí správního orgánu).

¹⁰⁴⁾ Srov. § 75 odst. 1 soudního řádu správního.

¹⁰⁵⁾ Srov. sněmovní tisk č. 1009/0, s. 164.

¹⁰⁶⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, v němž tento soud zdůraznil: „Teprve novelizace provedená v § 101d s. ř. s. již zmíněným zákonem č. 284/2021 Sb., jež bude spočívat ve vyloučení zrušení opatření obecné povahy se zpětným účinkem (nové znění § 101d odst. 2 věty první s. ř. s.) a zavedení pravidla, že ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přihlédne soud vždy při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, byť byly vydány před tímto zrušením, bude znamenat, že právní názor vyjádřený v rozsudku NSS č. j. 3 As 157/2016–67 nebude možno od účinnosti této novelizace (1. 1. 2024) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části aplikovat, neboť právní úprava, o kterou se opíral, bude výslovně obsahově změněna. Teprve od tohoto dne se uplatní právní názor obsahově odpovídající analogickému užití pravidla formulovaného v usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017–88.“

¹⁰⁷⁾ Zde lze primárně odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014–36 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019–40 a v něm uvedenou judikaturu.

¹⁰⁸⁾ Srov. sněmovní tisk č. 1009/0, s. 164.

Autor v této souvislosti poznamenává, že doplněný odstavec 3 nemá dopad pouze do konkrétního řízení, nýbrž ukládá správnímu soudu, aby zohlednil v případech zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení (třeba i v abstraktním přezkumu) jeho zrušení při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, byť byly vydány před tímto zrušením. Toto ustanovení tedy zakládá správnímu soudu povinnost ve všech řízeních zrušení opatření obecné povahy zohlednit, což povede nezřídka kdy k tomu, že bude rozhodnutí správního orgánu – tehdy vydané v souladu se zákonem – zrušeno z důvodu, že správní soud zohlední zrušení užitého opatření obecné povahy v jiném řízení. Tomuto výkladu ostatně odpovídá i užití slova „vždy“, kterým je ještě umocněno vyloučení jakékoliv diskrece ze strany správního soudu.

Závěr

Autor v tomto svém příspěvku podrobně rozebral změny v oblasti soudního přezkumu, které přináší jednak část jedenáctá nového stavebního zákona, jednak část třicátá pátá doprovodného změnového zákona, která ovšem jako obecná novelizace soudního řádu správního dopadá na veškerá opatření obecné povahy.

Za nejpodstatnější autor považuje jednak regulaci nepřipustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy a jeho části podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, jednak změnu účinků rozsudku správního soudu, jímž bude rušeno opatření obecné povahy či jeho část, a související úprava obligatorního zohlednění takového zrušení v dalších řízeních ze strany správního soudu.

Nicméně autor poukázal i na řadu dalších dílčích změn, které budou mít vliv na přezkum územního plánu, a to zejména v rámci incidenčního přezkumu územního plánu obce.

Zákonodárce taktéž přistoupil ke kodifikaci vybraných principů a pravidel, která již formulovala judikatura správních soudů a Ústavního soudu. Zejména se jedná o reflexi principu minimalizace zásahů a principu zdrženlivosti, které se projevují ve výslovné zákonné úpravě v tom, že opatření obecné povahy má být rušeno pouze v nezbytném rozsahu, a dále v tom, že neměly-li vady řízení vliv na zákonnost, případně správnost napadeného opatření obecné povahy, správní soud k nim nepřihlíží.

Shrnutí:

Příspěvek se věnuje problematice soudního přezkumu územního plánu jako nejfrekventovanějšího druhu územně plánovací dokumentace perspektivou nového stavebního zákona, prostřednictvím které obec projevuje své ústavně garantované právo na místní samosprávu. Autor se zabývá jednotlivými změnami, které v souvislosti s novým stavebním zákonem přináší nejen nový stavební zákon ve své části jedenácté, ale též doprovodný změnový zákon ve své části třicáté páté. Autor v příspěvku kriticky jednotlivé změny hodnotí a poukazuje na důsledky a souvislosti jednotlivých změn, a to jak ve vztahu k abstraktnímu přezkumu, tak i incidenčnímu přezkumu územního plánu.

Klíčová slova: územní plán, nový stavební zákon, soudní přezkum, opatření obecné povahy, územní samospráva, abstraktní přezkum, incidenční přezkum.

Judicial review of the zoning plan from the perspective of the new building act – summary:

This paper addresses the judicial review of a land-use plan, which is the most frequently used type of spatial planning documentation, from the perspective of the new Building Act. A municipality exercises its constitutionally guaranteed right to local self-government through this instrument. The author examines the various changes introduced not only by the new Building Act in its Part Eleven, but also by the accompanying Amendment Act in its Part Thirty-Five. The paper critically evaluates these changes and highlights their implications and interrelations, both in the context of abstract review and incidental review of land-use plans.

Keywords: land-use plan, new Building Act, judicial review, measure of a general nature, local self-government, abstract review, incidental review.