

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem se sídlem Aloise Krále 2640/10, Prostějov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. T. Bati 21, Zlín, za účasti: **I) městys Buchlovice**, se sídlem nám. Svobody 800, Buchlovice, **II) D. Z.**, **III) J. Z.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2013, č. j. KUZL 12157/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2014, č. j. 62 A 29/2013 - 85,

t a k t o :

- I. Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předchozí řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví částečně změnil rozhodnutí Úřadu městyse Buchlovice (dále též „stavební úřad“) ze dne 12. 10. 2012, č. j. 1287/2011-21-D-Zam, tak, že se rozhodnutím zamítá žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Buchlovice. Důvodem zamítnutí žádosti žalobce byl rozpor stavby s územním plánem městyse Buchlovice z roku 2006 (dále též „územní plán“). Posuzovaná stavba je umístěna na pozemcích v ploše Bc, která je vymezena územním plánem jako plocha

pro bydlení - individuální bydlení čisté. Jde o plochy nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Dle regulativů územního plánu jsou na těchto plochách přípustné stavby pro individuální bydlení v rodinných domech s užitkovými zahradami, stavby pro dopravu v klidu (tj. stavby pro garážování, parkování a ostatní odstavné zpevněné plochy) a stavby nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území. Podmíněně přípustné jsou na těchto plochách stavby individuální rekreace v rekreačních chalupách. Všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné, jsou pro plochy Bc dle regulativů územního plánu nepřipustné. Pro posouzení souladu stavby s územním plánem je rozhodující doba, kdy je o stavbě vedeno správní řízení, resp. kdy je o ní rozhodováno.

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

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

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

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

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

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

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

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

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

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

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

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

III.2. Posouzení věci

[13] Díl 7 hlavy druhé soudního řádu správního, který s účinností zákona č. 127/2005 Sb. od 1. 5. 2005 uzákonil možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy, původně neomezoval možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádnou lhůtou. Takovouto úpravu Ústavní soud shledal ústavně konformní v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Naopak Ústavní soud se dosud nevyjadřoval k otázce,

zda lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakotvená nyní v § 101b odst. 1 s. ř. s. zavedená s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. představuje lhůtu nepřekročitelnou, resp. zda by takové řešení obstálo v testu ústavnosti.

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

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

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

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

[18] Tento závěr by neobstál ani v konfrontaci s výkladovým principem *a fortiori*. Práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících

podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem) žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V obou případech jednotlivce, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednotlivce již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednotlivce může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.

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

[20] Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na „abstraktní“ kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na „incidenční“ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něž *pokud je [navrhovatel] podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření [zákon nesprávně uvádí „opatření“, pozn. rozšířeného senátu] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

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

nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.

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

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

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

[25] Že takový souběh konkrétní a abstraktní kontroly regulace není nijak neobvyklý, lze zjistit i ze srovnání s německou právní úpravou, která právě ve vztahu k územním plánům (v Německu ovšem považovaným za podzákonné právní předpisy) umožňuje jak jejich abstraktní kontrolu vrchními zemskými soudy na základě návrhu podaného ve lhůtě jednoho roku od jejich vyhlášení, tak zároveň i incidenční kontrolu v rámci žaloby proti rozhodnutím územní plány aplikujícím, a to i po uplynutí lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu (srov. usnesení Spolkového správního soudu ze dne 10. 10. 2006, č. 4 BN 29/06, nebo ze dne 8. 4. 2003, č. 4 B 23.03, k dispozici na www.bverwg.de).

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

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

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

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

III. 3. Shrnutí

[30] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah uzavřel, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr

[31] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací pátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. září 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu