



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: a) J. Č., b) M. Č., oba zastoupeni JUDr. Ing. Jiřím Tauberem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 207/34, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Statutární město Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 8, Ústí nad Labem, o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 2. 2019, č. j. 40 A 40/2018 – 37,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobci se žalobou označenou jako „[ž]aloba na ochranu proti nečinnosti pořizovatele územního plánu, s návrhem na incidenční soudní přezkum Opatření obecné povahy o vydání Územního plánu Města Ústí n. L. Č. j.: MM/OUPSM/NUP/986/2011 ze dne 15. 12. 2011, na zrušení jeho části“ domáhali u Krajského soudu v Ústí nad Labem změny a zrušení několika částí územního plánu vydaného opatřením obecné povahy. V záhlaví žaloby označili odpůrcem a pořizovatelem územního plánu žalovaného a nečinným správním orgánem Magistrát města Ústí nad Labem. Žalobu odůvodnili nepřiměřeně dlouhou lhůtou v délce 20 let pro zpracování územní studie, která je podmínkou pro využití vymezeného

území, v němž se nachází i jejich pozemky. V žalobě pak rozsáhle popsali průběh jednání s magistrátem ohledně zpracování územní studie, kterou byli na své náklady nuceni pořídit, a také důvody, pro které tak učinili a pro které se domnívají, že zpracování územní studie bylo zcela nadbytečné. Dále uvedli, že žalovaný nejenže nesplnil vlastní úkol pořídit územní studii, ale také projednanou a schválenou územní studii pořízenou žalobci neodeslal k evidenci územně plánovacích činností. Tuto situaci pak v žalobě označili jako svévolnou nečinnost žalovaného představující faktickou neomezeně dlouhou stavební uzávěru, proti níž se od června 2013 doposud neúspěšně ohrazují prostřednictvím urgencí, aby žalovaný ukončil proces pořízení schválené územní studie a zaslal ji nadřízenému orgánu k evidenci. V žalobě dále bez bližších podrobností uvedli, že využili veškeré právní prostředky, aby žalovaný přestal hatit jejich záměry s využitím pozemků.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) žalobce v průběhu řízení nejdříve vyzval k upřesnění žaloby. Na to oba reagovali doplněním označeným jako „[n]ávrh na incidenční soudní přezkum opatření obecné povahy podávaný společně se žalobou na nečinnost pořizovatele územního plánu.“, ve kterém odkázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36. V něm rozšířený senát upozornil, že soudní řád správní umožňuje nejen abstraktní přezkum opatření obecné povahy, ale i incidenční přezkum, který je možné soudu navrhnout pouze společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu ve lhůtě určené pro společně podávanou žalobu. V této souvislosti pak uvedli, že s ohledem na propadnou lhůtu stanovenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. nemohou navrhnout zrušení části opatření obecné povahy bez toho, aby současně nebrojili i proti nečinnosti pořizovatele územního plánu. S ohledem na závěry rozšířeného senátu uvedli, že však zcela postačí rozhodnout o zrušení dotčených částí opatření obecné povahy, aniž by bylo nutné a účelné navrhopat přijetí opatření proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud totiž podle jejich názoru zřejmě ani nezamýšlel, že by správní soudy měly v obdobných případech souběžně s rušením opatření obecné povahy zároveň rozhodovat i o opatřeních k odstranění nečinnosti odpůrce, neboť v uvedeném případě šlo zřejmě jen o vyřešení otázky, jak překlenout případy k úspěšnému podávání žalob na zrušení opatření obecné povahy za situace, kdy již uplynula lhůta stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. zavedená novelou soudního řádu správního, přestože tento zákon ji v době vydání územního plánu nestanovil.

[3] V návaznosti na toto doplnění je krajský soud vyzval, aby odstranili vady žaloby a aby doplnili náležitosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu směřující do věci, ve které bylo namítané opatření obecné povahy užito, zejména aby doplnili petit žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[4] Žalobci v doplnění doručeném krajskému soudu dne 20. 12. 2018 zrekapitulovali důvody, pro které se domáhají incidenčního přezkumu opatření obecné povahy. Dále uvedli, že se na žalovaného obrátili s celou řadou dostupných procesních podání, kterými se jej snažili přimět buď k odeslání územní studie k evidenci, anebo k vydání osvědčení, že povinnost žalovaného pořídit územní studii uplynutím 4 let zanikla. Poukázali přitom, že naposledy se na žalovaného obrátili dopisem ze dne 28. 2. 2018, ve kterém jej požádali o vydání tohoto osvědčení. Krajskému soudu proto navrhli, aby rozsudkem uložil žalovanému povinnost vydat osvědčení a aby zrušil část opatření obecné povahy.

pokračování

[5] Krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu i návrh na zrušení části opatření obecné povahy odmítl. Odmítnutí nečinnostní žaloby krajský soud odůvodnil tím, že žalobci před podáním žaloby nevyčerпали všechny právní prostředky, které se v řízení u správního orgánu nabízí. Rovněž poukázal na skutečnost, že za odpůrce označili žalovaného, přitom žádost o vydání stanoviska adresovali magistrátu a tedy zcela odlišnému subjektu.

[6] V souvislosti s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy krajský soud poukázal na dva typy soudního přezkumu opatření obecné povahy – abstraktní a incidenční. Krajský soud konstatoval, že abstraktní přezkum nepřichází v úvahu, neboť již uplynula lhůta stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s., v níž lze tímto způsobem opatření obecné povahy přezkoumat. Podmínkou incidenčního přezkumu, kterého se podle obsahu žaloby žalobci domáhali, je pak podle krajského soudu primární řízení o žalobě ve věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito. V posuzované věci jím bylo řízení o nečinnostní žalobě, kterou však krajský soud pro nedostatek podmínek řízení odmítl. Za této procesní situace proto krajský soud musel odmítnout i návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Usnesení krajského soudu napadli žalobci včasnou kasační stížností. Žalobce b) však svoji kasační stížnost vzal v plném rozsahu zpět podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 5. 2019, což Nejvyšší správní soud vzal v souladu s § 47 písm. a) věta za středníkem s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona na vědomí usnesením ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 As 91/2109 – 28.

[8] Žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl, že k úpravě žaloby na žalobu proti nečinnosti správního orgánu jej dovedl sám krajský soud svými výzvami a že nikdy nespatořoval nečinnost žalovaného v porušení jeho povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení a od samého počátku brojil proti tomu, že v důsledku téměř časově neomezené podmínky k zastavění pozemků tíží jeho pozemky faktická stavební uzávěra, kterou lze ukončit jedině tehdy, pokud odpůrce sám v rámci svého úkolu stanoveného v opatření obecné povahy pořídí a zaeviduje územní studii, kterou zastavění pozemků nyní podmiňuje. Stěžovatel se z důvodu obtížné předvídatelnosti podvolil výzvám soudu a žalobu upravil pouze z procesní opatrnosti, aby ji soud neodmítl. Souběžně s úpravou žaloby podle druhé výzvy soudu pak také z opatrnosti požádal o vydání osvědčení. Pokud by krajský soud stěžovatele dostatečně poučil o důsledcích naplnění výzev soudu, setrval by na své původní žalobě směřující k ukončení nepřiměřeně dlouhé doby trvání faktické stavební uzávěry. Krajský soud důsledně nezkoumal právní a faktické možnosti, zda se takové svévoli žalovaného mohl vůbec v nějakém správním řízení postavit, aby naplnil jeho požadavek na vyčerpání všech opravných prostředků.

[9] Stěžovatel dále v kasační stížnosti uvedl, že pohled soudů i názor zákonodárce k naplnění podmínek k možnosti případného připuštění návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy se stále vyvíjí. V této souvislosti dodal, že právě s ohledem na zásahy zákonodárce ohledně užití lhůt pro případný přezkum opatření obecné povahy a s ohledem na odlišnost této věci od doposud judikaturou řešených případů očekával, že

krajský soud nebude požadovat, aby mu doložil, že vyčerpал všechny prostředky správní obrany. Krajský soud měl podle stěžovatele rozlišit, že se stěžovatel nachází v situaci, kdy mu pořizovatel územního plánu brání po nepřiměřeně dlouhou dobu neplněním svého úkolu využívat jeho pozemky. Krajský soud měl tedy zohlednit, že závěry dosavadní judikatury nelze v této věci zcela uplatnit. Stěžovatel v žalobě náležitě zdůraznil, že se nikdy necítil být omezen takovou nečinností žalovaného, která by spočívala v nečinnosti při vydávání správního rozhodnutí či osvědčení.

[10] Stěžovatel dále poukázal na to, že už po první výzvě krajskému soudu naznačil, že samotný právní řád není až tak důsledný, aby mohl bezchybně označit, proti jakému správnímu orgánu má žaloba směřovat. Jako zcela zásadní označil svoji obavu, s níž se v doplnění žaloby obrátil na krajský soud, podle které nelze na jeho případ bezvýhradně aplikovat právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedený v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36. Přesto na základě druhé výzvy uposlechl podle jeho mínění nesprávného poučení soudu a petit nechtě a jen z pouhé opatrnosti upravil.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž zdůraznil, že při podání žaloby vycházel z obdobného případu, který tento krajský soud posuzoval v rozsudku ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015 – 131, a s jehož závěry se ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 – 103. Krajský soud měl podle stěžovatele zkoumat žalobou namítané konkrétní nečinné překážení žalovaného ve srovnání s oprávněným očekáváním k naplňování jeho práv. Stěžovatel proto krajský soud v žalobě odkazoval na právní větu vyslovenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení. Krajský soud ovšem svými výzvami stěžovatele vadně vedl k úpravě žaloby požadavkem, aby doložil vyčerpání všech dostupných prostředků k odstranění takové nečinnosti správního orgánu, kterou však původně vůbec nenamítal. Stěžovatel tak byl nucen upravit žalobní návrh tak, aby výlučně brojil proti nečinnosti spočívající v prodlení pořizovatele územního plánu s vydáním určitého individuálního správního aktu na podkladě jeho žádosti, na jejímž základě mělo být užito namítané opatření obecné povahy. Postup krajského soudu stěžovatel považuje za odepření ústavního práva na poskytnutí náležité soudní ochrany a práva na spravedlivý proces, neboť krajský soud nevzal v potaz připomínku rozšířeného senátu uvedenou v bodě 28 odůvodnění citovaného usnesení, podle které *„následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolí 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).“*

[12] Krajský soud měl podle stěžovatele vyhodnotit podanou žalobu tak, že směřuje k možnému odchýlnému právnímu řešení, než jaké přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení. Stěžovatel se domnívá, že jeho žaloba poskytovala dostatečný základ k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy, neboť v ní přesně vymezil, v čem spatřuje *„překážení průchodu jeho práv ze strany žalovaného správního orgánu, tedy překážení žalobcem subjektivně bez podání žaloby na užití autority soudu absolutně neovlivnitelného a nevymahatelného, když právě zde žalobce spatřuje těžiště k odstranění příkré nevyváženosti mezi svými vlastnickými právy na jedné straně a komunálními právy (právy na samosprávu) na straně druhé.“*

pokračování

[13] K důvodům kasační stížnosti proti odmítnutí návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy stěžovatel uvedl, že v žalobě brojl nikoliv proti nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí či osvědčení, ale proti nečinnosti spočívající v konkrétním překážení prostřednictvím nepřiměřeně dlouhé podmínky k pořízení územní studie stanovené v územním plánu. Za nečinnost tak považoval konkrétní svévolné překážení žalovaného ve výkonu jeho vlastnického práva, zatímco podle krajského soudu lze za jediný projev nečinnosti žalovaného považovat jeho nečinnost jako správního orgánu při vydání rozhodnutí či osvědčení. V této souvislosti stěžovatel vznesl otázku, zda rozšířený senát v právní větě svého usnesení měl na mysli taxativní výčet správních aktů, zásahů či nečinnosti, proti nimž je třeba současně s návrhem na incidenční přezkum poddat žalobu, nebo zda rozšířený senát tímto výčtem pouze odkazuje na určité možné v úvahu přicházející proměnlivé situace, na které nelze dopodrobna pamatovat literou zákona a jejími změnami. Krajský soud tak měl sám nalézat, zda k těmto možným případům uvedeným v právní větě usnesení rozšířeného senátu lze přiřadit např. i stěžovatelem označené bránění výkonu jeho práv. Zdůraznil přitom, že překážení žalovaného ve výkonu stěžovatelova vlastnického práva nelze odstranit jinak než právě poskytnutím soudní ochrany.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v rozsahu kasační stížnosti a v mezích uplatněného důvodu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel zakládá důvodnost veškerých námitek, které v souvislosti s napadeným rozhodnutím v kasační stížnosti vznáší, na argumentu, že nečinnost správního orgánu, na jejímž podkladě se lze domáhat incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, nemusí spočívat pouze v nevydání rozhodnutí či osvědčení. V kontextu toho je pak přesvědčen, že výzvy krajského soudu k doplnění žaloby byly nesprávné a že incidenční přezkum umožňovala již prvně podaná žaloba.

[17] Z platné právní úpravy dopadající na posuzovanou věc vyplývá, že uvedený argument stěžovatele není správný. Soudní řád správní hned ve svém druhém ustanovení stanoví meze soudního přezkumu, když soudy opravňuje rozhodovat pouze jím stanoveným způsobem a za podmínek, které upravuje tento nebo zvláštní zákon. To znamená, že způsob ochrany určuje soudní řád správní ve svých ustanoveních. Ochranu proti nečinnosti přitom upravuje pouze v § 4 odst. 1 písm. b) a § 79 až § 81. Z těchto ustanovení vyplývá, že nečinným a tedy žalovaným může být pouze správní orgán [§ 4 odst. 1 písm. b) a § 79 s. ř. s.], kterým je územně samosprávný celek jen tehdy, vykonává-li přenesenou působnost, tj. státní správu [§ 7 odst. 2 a § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o

obcích (obecní zřízení)], a že namítaná nečinnost může spočívat pouze v nevydání rozhodnutí či osvědčení (§ 79 odst. 1 a § 81 odst. 2 s. ř. s.). Proti žádným jiným formám nečinnosti soudní řád správní obranu nepřipouští. Soud proto může rozsudkem buď žalobě vyhovět a nečinnému správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.), anebo žalobu zamítnout, shledá-li ji nedůvodnou (§ 81 odst. 3). Žádným jiným způsobem tedy nemůže soud proti nečinnosti správního orgánu zasáhnout. Námitku stěžovatele, podle které nečinnost správního orgánu nemusí spočívat pouze v nevydání rozhodnutí či osvědčení, tak Nejvyšší správní soud považuje za zjevně nedůvodnou.

[18] Za nedůvodné považuje Nejvyšší správní soud i další námitky stěžovatele, které poukazují na nesprávný postup soudu a ve kterých stěžovatel nesprávnost učiněných výzev odůvodňuje tvrzením, že incidenční přezkum opatření obecné povahy umožňovala již stěžovatelova původní žaloba, v níž se nedomáhal uložení povinnosti správnímu orgánu vydat osvědčení, ale pouze zrušení a změny části opatření obecné povahy. Toto tvrzení stěžovatel odůvodnil tím, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, uvedl pouze příkladně situace, na jejichž podkladě lze incidenčně přezkoumat opatření obecné povahy, a že podle tohoto rozhodnutí tedy nečinnost nemusí spočívat pouze v nevydání správního rozhodnutí či osvědčení. Stěžovatel v původní žalobě přesně vymezil, v čem nečinnost žalovaného spatřuje a jeho žaloba tak poskytovala dostatečný základ k incidenčnímu přezkumu.

[19] Rozšířený senát v uvedeném usnesení shledal, 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.“ (zvýraznění doplněno).

[20] Z uvedeného vyplývá, že incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy musí nutně předcházet správní řízení, ve kterém mělo být či bylo opatření obecné povahy užito, neboť soud může nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části zkoumat po uplynutí lhůty pro jeho abstraktní přezkum pouze tehdy, pokud tvrzená nezákonnost opatření obecné povahy byla důvodem vydaného rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu správního orgánu. Primárním je tak řízení o konkrétní žalobě. Je-li tato žaloba podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje-li stanovené náležitosti, pak soud k návrhu žalobce provede též incidenční přezkum opatření obecné povahy.

[21] Pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu je ve správním soudnictví aktivně legitimován jen ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a kdo se současně domáhá uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel se v původní žalobě nedomáhal

pokračování

uložení této povinnosti správnímu orgánu, neboť nečinnost spatřoval v jiném prodlení žalovaného, a proto nebyl aktivně procesně legitimován k podání nečinnostní žaloby. Lze tedy uzavřít, že ani stěžovatelova původní žaloba neposkytovala dostatečný základ pro incidenční přezkum opatření obecné povahy a že krajský soud postupoval správně, když stěžovatele vyzval k odstranění vad.

[22] Námitkou, kterou stěžovatel poukazuje na skutečnost, že pohled soudů i názor zákonodárce k naplnění podmínek pro incidenční přezkum opatření obecné povahy se stále vyvíjí, se Nejvyšší správní soud nemohl pro její neurčitost zabývat. Stěžovatel k této námitce neuvedl nic bližšího, neodkázal na žádné konkrétní rozsudky správních soudů, v nichž by došlo k posunu od výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s., který učinil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení, a nepoukázal ani na konkrétní zákonné ustanovení, které by osvědčovalo jiný pohled zákonodárce na předloženou věc. Takto obecně vznesená námitka neobsahuje žádné právní argumenty, kterými by se Nejvyšší správní soud mohl zabývat, aniž by současně nenahrazoval tvrzení stěžovatele a nepopřel svou roli nezávislého arbitra.

[23] Nedůvodná je i námitka upozorňující na to, že stěžovatel vycházel z obdobného případu, který krajský soud posuzoval v rozsudku ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015 – 131 a Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 – 103. Krajský soud sice v této věci dospěl k závěru, že lhůta v délce 18 let pro pořízení územní studie je nepřiměřená, avšak na základě abstraktního přezkumu opatření obecné povahy a nikoli incidenčního. Krajský soud by tak byl povinen tento rozsudek zohlednit pouze tehdy, pokud by sám zahájil incidenční přezkum a v rámci něj posuzoval, zda stanovená lhůta pro pořízení územní studie je či není přiměřená.

[24] Krajský soud stěžovateli neodepřel právo na poskytnutí soudní ochrany ani právo na spravedlivý proces, pokud nevzal v potaz připomínku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedenou v bodě 28 citovaného usnesení, podle které *„následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (...)“*. Stěžovatel tento bod vytrhává z kontextu, neboť rozšířený senát touto připomínkou pouze reagoval na skutečnost, že svým výkladem překonal dosavadní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 – 53. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že v rámci žaloby proti rozhodnutí, ve kterém správní orgán aplikoval opatření obecné povahy, má soud postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit zákonnost tohoto opatření obecné povahy. Rozšířený senát svým výkladem § 101a odst. 1 s. ř. s. tento názor překonal, když uvedl, že zákonnost opatření obecné povahy užitá ve věci lze incidenčně přezkoumat, avšak jen k návrhu žalobce podanému spolu se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu. Rozšířený senát konstatoval, že pokud žalobce s ohledem na dosavadní judikaturu soudu nenavrhl incidenční přezkum opatření obecné povahy současně se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ačkoli jeho nezákonnost v žalobě tvrdí, je třeba jej vyzvat k odstranění vad jeho podání spočívajících v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu společně s návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy. Pouze v této souvislosti tedy připomněl, že *„následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření*

*práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (...).*“

[25] V předložené otázce však ke změně judikatury nedošlo. Stěžovatel na usnesení rozšířeného senátu opakovaně v žalobě poukazoval a vyvozoval z něho důvodnost své žaloby. Skutečnost, že si závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v citovaném usnesení nesprávně vyložil, nezakládá porušení jeho práva na spravedlivý proces. Právní řád stěžovateli poskytuje účinné prostředky, jak se nezákonné části opatření obecné povahy bránit i poté, co lhůta pro jeho abstraktní přezkum uplynula. Považuje-li stanovenou lhůtu pro pořízení územní studie s ohledem na současnou judikaturu za nezákonnou, nic mu nebrání, aby stavební úřad požádal o příslušné povolení, chce-li své pozemky stavebně využít. Nebude-li se svou žádostí pro rozpor s územním plánem, resp. s jeho požadavkem na pořízení územní studie úspěšný ani u odvolacího správního orgánu, může rozhodnutí nadřízeného správního orgánu ve stanovené lhůtě napadnout žalobou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a současně s ní soudu navrhnout i incidenční přezkum opatření obecné povahy, které vedlo k zamítnutí žádosti o příslušné povolení a následně i k zamítnutí odvolání. Pouze v takovém případě bude krajský soud oprávněn a zároveň i povinen se tvrzenou nezákonností opatření obecné povahy věcně zabývat.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadené usnesení krajského soudu shledal zákonným, a proto podanou kasační stížnost podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[27] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaný byl ve věci úspěšný, prokazatelné náklady mu však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. dubna 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu