

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
Poslanecká sněmovna
2011
VI. volební období

283

Návrh
Zastupitelstva Pardubického kraje

na vydání

**zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.,
soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 500/2004 Sb.,
správní řád, ve znění pozdějších předpisů**

ZÁKON

ze dne...

kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna soudního řádu správního

Čl. I

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 350/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 195/2009 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 118/2010 Sb. a zákona č. 267/2006 Sb. se mění takto:

1. V § 101a se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2 který zní: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat nejpozději ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí jeho účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“

Dosavadní odstavce 2 až 4 se nově označují jako odstavce 3 až 5.

2. V § 101d odst. 2 se slovo „třiceti“ nahrazuje slovem „šedesáti“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze podat nejpozději do 1 roku ode dne účinnosti tohoto zákona. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.

ČÁST DRUHÁ

Změna správního řádu

Čl. III

V § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odstavec 2 zní: „Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Opatření obecné povahy může být

v přezkumném řízení změněno, zrušeno zcela nebo zčásti. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od nabytí účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“

Čl. IV Přechodné ustanovení

Přezkumné řízení opatření obecné povahy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

ČÁST TŘETÍ

Účinnost

Čl. V

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

I. Obecná část

a) Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, vysvětlení navrhované právní úpravy v jejím celku

Navrhovaná novelizace zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, reaguje na nutnost úpravy byt' dílčích, avšak zásadních problémů týkajících se soudního přezkumu opatření obecné povahy. V návaznosti na tyto změny navrhuje i související novelizaci zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ačkoli by samozřejmě bylo možné navrhopat i některé další úpravy, domníváme se, že níže uvedené návrhy řeší nejpálčivější potíže, které se vyskytují v rámci této problematiky. Přijetí v zásadě jednoduchého a kompromisního návrhu tak nebude bránit případným dalším snahám o komplexnější úpravu.

Opatření obecné povahy je z pohledu teorie správního práva aktem smíšeným. Dle správního řádu nejde ani o individuální správní rozhodnutí ani o právní předpis. Jedná se o správní akt s konkrétně určeným předmětem ale s obecně vymezeným okruhem adresátů nebo naopak.

Zvláštní povaze opatření obecné povahy odpovídá i specifický způsob jeho přezkumu, a to jak pokud jde o samotné vydávání opatření obecné povahy a jejich přezkum v rámci správního řádu, tak pokud jde o soudní přezkum v rámci soudního řádu správního.

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bylo do soudního řádu správního zavedeno novelou připojenou k zákonu č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), která nabyla účinnosti 1.5.2005, a to v souvislosti s požadavkem práva Evropského společenství na zakotvení práva subjektu odvolat se proti regulačním a jiným zásahům do jejich práv k nezávislému subjektu (soudu).

K řízení o zrušení opatření obecné povahy je příslušný Nejvyšší správní soud, který ve správním soudnictví rozhoduje o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, jakož i to, zda ten, kdo opatření obecné povahy vydal, nepřekročil meze své působnosti a pravomoci a zda při jeho vydání dodržel stanovené procesní postupy. Z dosavadních zkušeností s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu se ukazuje nutnost revidovat stávající podobu tohoto řízení, a to zejména z důvodu časové neohrazenosti předkládání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

V praxi Nejvyššího správního soudu jsou od zavedení řízení o zrušení opatření obecné povahy nejčastěji projednávány případy vztahující se k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kde formu opatření obecné povahy mají např. zásady územního rozvoje, územní plány, regulační plány nebo územní opatření o stavební uzávěře. Předmětem přezkumu jsou nejčastěji územní plány u obcí a opatření o stavební uzávěře, a právě územní plány a jejich změny jsou společností velmi bedlivě sledovanou a citlivě přijímanou problematikou. Ačkoli se uvedená problematika v největší míře objevuje u opatření obecné povahy vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), lze obdobné potíže očekávat i u opatření obecné povahy vydávaných podle jiných zákonů (např. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických

komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)) a dokonce i tam, kde dle stávající úpravy ani nemá jít o opatření obecné povahy (není tak výslovně v právní úpravě uvedeno), ale dodatečně bude soudem zjištěno, že úkon správního orgánu naplní materiální znaky opatření obecné povahy a bude tak soudem vnímán bez ohledu na pozitivní právní úpravu.

Současný stav, kdy je možné ve správním soudnictví přezkoumávat opatření obecné povahy, která jsou v mnoha případech již několik let uzavřená a vyhlášená, je v příkrém rozporu se základními zásadami právního státu, konkrétně s předvídatelností práva a právní jistotou.

Novelizace je předkládána především z důvodu nápravy současné situace, kdy dosavadní znění soudního řádu správního je zdrojem nejistoty nejen pro územní samosprávné celky vydávající napadaná opatření obecné povahy, ale i pro fyzické a právnické osoby, které už na základě vydaného opatření obecné povahy připravují či rozvíjejí své projekty v dobré víře ve správnost a nezměnitelnost takového opatření obecné povahy. Do přípravy a rozvoje těchto projektů investovali a investují nejen finanční prostředky, ale také i množství času a úsilí. Dobrá víra ve správnost a nezměnitelnost je tak dnešním stavem nepřipustně ohrožována.

Za současné situace, kdy, nejen že zásahem zákonodárce do přechodných ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), bylo stanoveno, že „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“, ale i soudy se přiklonily k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy (tzn. že rozhodným kritériem pro určení opatření obecné povahy není to, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy, ale samotný obsah napadeného správního aktu, tedy to, zda se svou podstatou o opatření obecné povahy jedná) a Nejvyšší správní soud v důsledku toho může dospět k závěru, že určitý akt má charakter opatření obecné povahy, byť tak nebyl vnímán a ani vykonáván a je tedy možné takové opatření obecné povahy přezkoumávat bez časového omezení, je umožněno napadat činnost veřejné správy dlouho do minulosti. Uvedená situace představuje zásadní hrozbu pro činnost veřejné správy, jelikož se výše uvedená problematika může vztahovat a vztahuje např. na územní plány obcí, ale i krajů (přes výslovnou právní úpravu), přijaté podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dopravní značení, uzavírání veřejných prostranství, objížďky atd.

Podstatou návrhu je tedy samotné časové ohraničení možnosti opatření obecné povahy (či jeho část) rušit soudem a zkrácení lhůty pro přezkum opatření obecné povahy v rámci systému orgánů veřejné správy, včetně upřesnění možností tohoto přezkumu.

To vše je, dle návrhu předkladatele, nezbytné z důvodu realizace základních principů právního státu v této oblasti – principu právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany nabytých práv apod.

Navržené lhůty na druhou stranu vytvářejí více než dostatečný prostor, a to i pro přechodné období, pro možnost nápravy takového opatření obecné povahy, které by nebylo v souladu s právními předpisy.

b) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami

Evropské unie, zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Navrhovaná úprava není v rozporu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie, s obecnými právními zásadami Evropské unie a ani s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

c) Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá přímý hospodářský nebo finanční dopad na státní rozpočet nebo na ostatní rozpočty. Právní úprava nemá jakékoliv sociální dopady ani dopady na životní prostředí. Jde o úpravu procesních předpisů.

II. Zvláštní část

K čl. I:

K bodu 1

Vzhledem k tomu, že možnost přezkoumávat opatření obecné povahy bez časového omezení je citelným zásahem do právní jistoty účastníků právních vztahů, které vznikly na základě takového opatření, navrhuje se omezit lhůtu, ve které je možné napadnout účinné opatření obecné povahy a to na 1 rok. Lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se stanovuje jako prekluzivní. Zvláštní zákon může v případě potřeby tuto obecnou lhůtu prodloužit. S uvedenou roční lhůtou koresponduje i navrhovaná lhůta pro přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu. Navržená lhůta respektuje zvláštní charakter opatření obecné povahy. Pokud by se z pohledu teorie opatření obecné povahy zabývalo konkrétním okruhem adresátů, lze zde připomenout, že jde z jejich pohledu o postavení v jistém smyslu obdobné, jako při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a zde je stanovena lhůta 2 měsíců (viz § 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). Pokud by šlo o případ konkrétně určeného předmětu, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů – i zde je lhůta potřebná a návrh přijatelný. Je třeba respektovat, že nejde o právní předpis, kde nejsou lhůty stanoveny. A dále je třeba respektovat i to, že jde pochopitelně i o zcela jiný rozsah a účel soudního přezkumu v případě právního předpisu a jiný rozsah soudního přezkumu v případě opatření obecné povahy s tomu odpovídajícími důsledky.

K bodu 2

Jedná se v převážné většině o posouzení složitých záležitostí a stávající třicetidenní lhůta se z tohoto důvodu jeví, dle nám dostupných informací, jako nedostatečná pro nezbytné nastudování konkrétního případu a pro vydání rozhodnutí. Prodloužením lhůty dojde i k posílení možnosti účastníků uplatňovat svá práva v rámci spravedlivého procesu.

K čl. II:

Je navrhována zvláštní přechodná úprava, která umožňuje podání návrhu na zrušení i dřívějších opatření obecné povahy, u nichž by obecná roční lhůta uplynula již dříve před nabytím účinnosti, a to v roční lhůtě od účinnosti novely.

K čl. III:

Současně se zakotvením lhůty pro soudní přezkum podle soudního řádu správního je navrhováno zkrácení lhůty pro přezkum opatření obecné povahy nadřízeným orgánem podle správního řádu, a to v tom smyslu, aby se objektivní lhůty stanovené pro přezkumné řízení ve správním řádu sjednotily. Pokud jde o zkrácení lhůty v tomto případě, domníváme se, že není důvod, z pohledu správních orgánů, ke stanovení tak výrazné odchylky. Naopak. Přezkum činnosti (včetně kontroly) instančně podřízených správních orgánů je součástí jejich pravidelné činnosti a návrh na zkrácení je z tohoto pohledu přijatelný. Zároveň tímto krokem dojde i ke sjednocení lhůt stanovených pro přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu se lhůtou pro soudní přezkum opatření obecné povahy dle soudního řádu správního a to na jeden rok. Další změna spočívá v upřesnění možností přezkumu opatření obecné povahy. Výslovně bude zakotveno, že lze opatření obecné povahy změnit nebo zrušit. Obecně tedy bude umožněno opatření obecné povahy změnit, nicméně je třeba podotknout, že např. u územních plánů se už praxe sjednotila na názoru, že v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nelze opatření obecné povahy změnit, že ho lze pouze zrušit.

K čl. IV:

Stanoví působnost právních předpisů účinných v době zahájení přezkumného řízení v případech, kdy ještě nenastala účinnost tohoto zákona.

K čl. V:

Vzhledem k tomu, že se nejedná o složitou novelizaci, se navrhuje nabytí účinnosti patnáct dnů po vyhlášení zákona.

V Pardubicích dne 1. 3. 2011

Mgr. Radko Martínek v. r.
Hejtman Pardubického kraje

**Text části zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
s vyznačením navrhovaných změn**

§ 101a

(1) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

(2) Návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat nejpozději ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí jeho účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.

~~(2)~~ (3) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra.

~~(3)~~ (4) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

~~(4)~~ (5) Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.

§ 101d

Rozsudek a jeho účinky

(1) Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.

(2) Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí 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 částí zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do ~~třiceti~~ **šedesáti** dnů poté, kdy návrh došel soudu.

(3) Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho částí důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.

(4) Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho částí zůstávají nedotčena.

(5) Na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.

**Text části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s vyznačením navrhovaných změn**

§ 174

(1) Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.

~~(2) Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.~~

(2) Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Opatření obecné povahy může být v přezkumném řízení změněno, zrušeno zcela nebo zčásti. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od nabytí účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.