



Výkladové stanovisko

k rozsudku NSS 10 As 182/2025

Seznam použitých pojmů

Ministerstvo	Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor územního plánování
SZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
NSZ	Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
Dosavadní právní předpisy	SZ a jeho prováděcí právní předpisy a dále ta ustanovení NSZ, která v souladu s § 335 písm. a) NSZ již nabyla účinnosti před 1. 7. 2024
Zahájení	Úkony pořizovatele, které započaly novou fázi pořizování územního plánu nebo jeho změny. V praxi se jedná buď o schválení dokumentu (například zadání nebo návrhu), zveřejnění veřejné vyhlášky (postačuje vyvěšení, nemusí být doručena, jelikož projednávaná dokumentace se nemůže od okamžiku vyvěšení měnit), nebo vypravení oznámení o místě a době konání společného jednání nebo veřejného projednání nebo opakovaného veřejného projednání.
Metodika	Metodické sdělení k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024 (https://mmr.gov.cz/getmedia/e47d38cf-5c0e-4663-b060-4d213a243da7/Postup-porizovani-UP-NSZ-2024-06-24.pdf.aspx?ext=.pdf)

Ministerstvo bere na vědomí rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 11. 6. 2026, č. j. 10 As 182/2025-57 ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 7 územního plánu města Písek. Součástí odůvodnění rozsudku je názor NSS na aplikaci § 323 odst. 9 NSZ.

Ministerstvo, které je gestorem NSZ, se s tímto názorem NSS na aplikaci § 323 odst. 9 NSZ neztotožňuje z níže uvedených důvodů a upozorňuje, že předmětný rozsudek primárně řeší jinou problematiku. Ministerstvo proto nedoporučuje obecně přebírat názor NSS na aplikaci § 323 odst. 9 NSZ uvedený v odůvodnění tohoto rozsudku.

Smysl a účel právní úpravy

Smyslem a účelem právní úpravy § 323 odst. 9 v NSZ postavit najisto, že v případě nutnosti opakovaného veřejného projednání poté, co bylo veřejné projednání konáno podle dosavadních právních předpisů (SZ), bude postupováno podle dosavadních právních předpisů. Smysl a účel právní úpravy lze seznat i z tzv. subjektivně historického výkladu právní normy, tedy z toho, jaký účel a smysl normě přisuzoval normotvůrce, resp. v daném případě zákonodárce.

Ministerstvo je toho názoru, že úmyslem zákonodárce ve vztahu k opakovanému veřejnému projednání, bylo stanovit, že bylo-li přede dnem nabytí účinnosti NSZ zahájeno veřejné projednání, dokončí se veškeré následující procesní kroky pořizování územního plánu nebo regulačního plánu (nebo jejich změn), které byly zahájeny po nabytí účinnosti NSZ, a to včetně případného opakovaného veřejného projednání, podle dosavadní právní úpravy. Cílem zdůraznění opakovaného veřejného projednání v § 323 odst. 9 bylo pouze potvrzení skutečnosti, že pokud bylo zahájeno veřejné projednání za dosavadní právní úpravy (SZ), má být podle ní postupováno i v případě konání opakovaného veřejného projednání.

Tento úmysl zákonodárce lze vyčíst také z důvodové zprávy k novele č. 152/2023 Sb. sněmovní tisk č. 330 v 9. funkčním období Poslanecké sněmovny. V odůvodnění tisku 330/0 se k § 323 odst. 9 uvádí text: *„K odstavci 9: Došlo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona k zahájení veřejného projednání (tj. bylo vyhlášeno datum a místo konání veřejného projednání), dokončí se proces projednání zcela podle dosavadních právních předpisů. To se obdobně vztahuje také na případy, kdy došlo k zahájení opakovaného veřejného projednání.“* Zákonodárce podle důvodové zprávy k této novele zjevně vycházel z premisy, že pokud bylo konáno veřejné projednání podle dosavadních právních předpisů, dokončí se podle nich i opakované veřejné projednání, je-li jej nutné provést.

Rovněž obecná část důvodové zprávy k novele č. 152/2023 Sb. (sněmovní tisk č. 330 v 9. funkčním období Poslanecké sněmovny) ve vztahu k § 323 na str. 76 a 77 hovoří jednoznačně ve prospěch použití dosavadní právní úpravy, když uvádí: *„Postup podle dosavadních právních předpisů je účelný ve chvíli, kdy je proces již v závěrečné fázi a není tedy vhodné, aby byla vyžadována úprava návrhu.“* Pokud i jen zahájení veřejného projednání má zajistit zachování dosavadního právního režimu, pak tím spíše je třeba zachovat dosavadní režim v podstatně pokročilejší fázi opakovaného veřejného projednání, k němuž může dojít i s odstupem několika let.

To, že zákonodárce vycházel z premisy uvedené v důvodové zprávě k zákonu č. 152/2023 Sb., je patrné i z novely stavebního zákona provedené zákonem č. 126/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů. V rámci projednávání tohoto zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, byl k tomuto zákonu schválen pozměňovací návrh č. 4010¹, který mimo jiné také upravoval § 323 NSZ, do kterého byl doplněn odstavec 10. V odůvodnění tohoto pozměňovacího návrhu je uvedeno: *„Je nezbytné zdůraznit,*

¹ ¹ Sněmovní tisk č. 564, 9. funkční období Poslanecké sněmovny (<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=564>)

*že stanovení takové podmínky bude vždy znamenat podstatnou úpravu návrhu územního plánu, která bude muset být předmětem opakovaného veřejného projednání. **Toto opakované veřejné projednání bude probíhat podle stavebního zákona z roku 2006, neboť proces dokončení těchto územních plánů bude probíhat podle dosavadních právních předpisů.** Aby toto bylo postaveno najisto, je to výslovně uvedeno v textu nově navrženého přechodného ustanovení.“*

Zákonodárce tedy při přijímání finálního znění zákona č. 126/2024 Sb., který novelizoval stavební zákon, pracoval s tím, že v případě návrhu územního plánu, ve kterém budou po nabytí účinnosti této novely vymezeny plochy nebo koridory podmíněné uzavřením plánovací smlouvy podle § 130 NSZ, se bude, v souladu s § 323 odst. 9 NSZ, **postupovat** v opakovaném veřejném projednání **podle SZ**.

Zákon č. 126/2024 Sb. (a tedy i doplněný odst. 10 v § 323 NSZ) nabyl účinnosti spolu s „plnou“ účinností NSZ dne 1. 7. 2024. Aplikace § 323 odst. 10 NSZ je tak umožněna výhradně od 1. 7. 2024, a to současně za situace, kdy již přijímaný územní plán byl minimálně ve fázi veřejného projednání podle SZ. Přitom § 323 odst. 10 NSZ stanoví odkazem na podstatnou úpravu dle § 53 odst. 2 SZ, že v případě využití institutu plánovacích smluv musí dojít k opakovanému veřejnému projednání, které však bude probíhat podle SZ (viz výslovné odůvodnění pozměňovacího návrhu a věta třetí § 323 odst. 10 NSZ).

Komentář k rozsudku NSS

Výklad § 323 odst. 9 NSZ uvedený v odůvodnění rozsudku NSS 10 As 182/2025 není s ohledem na výše uvedené souladný s cílem a úmyslem zákonodárce, a zavedenou správnou a metodickou praxí. Až do tohoto rozsudku NSS nebylo pochyb o tom, že opakované veřejné projednání má procesně probíhat podle stejného zákona jako předchozí veřejné projednání a všichni pořizovatelé tak v dobré víře postupovali.

Výklad NSS k § 323 odst. 9 NSZ v rozsudku ministerstvo nepovažuje za výklad, který by bylo možné obecně aplikovat při opakovaném veřejném projednání za situace, kdy veřejné projednání bylo zahájeno podle SZ. Tento výklad neodpovídá ani vůli zákonodárce. NSS v tomto rozsudku nezohlednil související novely (zák. č. 126/2024Sb.). NSS též dostatečně nezohlednil, že zdůraznění fáze „opakované veřejné projednání“ bylo v § 323 odst. 9 NSZ uvedeno proto, aby bylo postaveno najisto, že i při opakovaném veřejném projednání má být postupováno podle dosavadních právních předpisů. Úmysl zákonodárce, aby pro opakované veřejné projednání platil jiný právní předpis, než pro veřejné projednání nikdy neexistoval.

Pokud by měl být návrh územního plánu pro opakované veřejné projednání uveden do souladu s NSZ (což však ani samotný § 323 odst. 9 NSZ, který se týká pouze procesního postupu, na rozdíl např. od odstavce 8 nevyžaduje), bylo by nutné jej upravit podle přílohy č. 8 NSZ, tj. zohlednit nové definice, vypustit instituty SZ, které již NSZ nezná a v neposlední řadě převést celý návrh do jednotného standardu podle § 59 NSZ a vyhlášky č. 157/2024 Sb. Takový postup by vyvolal natolik rozsáhlé úpravy dokončovaného návrhu územního plánu, že by šlo prakticky o zahájení přípravy nového návrhu územního plánu. Pokud zákonodárce nezamýšlel takový postup pro veřejné projednání, jistě jej nezamýšlel ani pro opakované veřejné projednání.

Je třeba si uvědomit, že v případě opakovaného veřejného projednání se projednává návrh územního plánu jen v rozsahu provedených podstatných úprav (viz např. věta poslední § 53 odst. 2 SZ a shodně např. NSS 8 As 47/2015-44, 9 As 284/2016-51, 7 As 150/2020-38, 7 As 232/2022-25, 1 As 84/2024-80 a další), a proto jde o závěrečnou, již velmi pokročilou fázi pořizování, kterou je potřebné a vhodné dokončit podle dosavadních právních předpisů.

Obecná akceptace výkladu uvedeného v odůvodnění rozsudku NSS by prakticky znemožnila aplikaci § 323 odst. 10 NSZ v opakovaném veřejném projednání, které však, s ohledem na nabytí účinnosti tohoto ustanovení ke dni účinnosti NSZ, může být zahájeno toliko za účinnosti NSZ. Pokud by se obecně aplikoval výklad NSS k § 323 odst. 9 NSZ, pak by byl § 323 odst. 10 NSZ zbytečný, resp. neaplikovatelný. Kdyby totiž opakované veřejné projednání proběhlo již podle NSZ, nebylo by nutné

přechodným ustanovením výslovně připouštět využití nového institutu podmínění rozhodování v území uzavřením plánovací smlouvy podle § 130 NSZ.

Další postup při pořizování ÚPD

V odůvodnění rozsudku NSS je v bodě 24 výslovně uvedeno, že „otázku, zda má být opakované veřejné projednání konané již za účinnosti nového stavebního zákona vedeno podle dosavadní právní úpravy, jestliže „standardní“ veřejné projednání bylo zahájeno ještě za účinnosti starého stavebního zákona,“ řeší NSS pouze **pro účely určení přípustnosti podání návrhu** na soudní přezkum územního plánu, nikoli pro účely pořizování územně plánovací dokumentace. Podle názoru ministerstva, NSS řešil otázku použití té které právní úpravy pouze proto, aby posoudil, zda má být v dané věci již aplikován § 307 odst. 2 NSZ, který znemožňuje iniciovat soudní přezkum pasivnímu navrhovateli, jenž v průběhu pořizování nepodal žádné připomínky. Přestože NSS pro účely zodpovězení této otázky nejdříve dovodil, že má být aplikován NSZ (body 25 až 36), v další části rozsudku konstatoval, že s ohledem na to, že všichni aktéři procesu pořizování územně plánovací dokumentace, včetně žalobce, ale i soudu v prvním stupni postup podle dosavadní právní úpravy nerozporovali ani nenapadli, bylo by pro navrhovatele překvapivé (body 45 až 48), pokud by se aplikovala nová právní úprava, a tedy § 307 odst. 2 NSZ. S tímto závěrem rozsudku NSS ministerstvo souhlasí a konstatuje, že i dle jeho názoru se § 307 odst. 2 NSZ neaplikuje proto, že se postupuje podle dosavadních právních předpisů.

Pokud veřejné projednání proběhlo podle SZ, a z tohoto důvodu opakované veřejné projednání konané za účinnosti NSZ již proběhlo rovněž dle SZ, jde podle názoru ministerstva o správný postup. V takovém případě není třeba nic dalšího konat a pouze v případě potřeby obhajovat již dokončený postup argumenty tohoto stanoviska. Pokud ve stejné situaci opakované veřejné projednání ještě neproběhlo, ale má teprve proběhnout, i v těchto případech má být podle názoru ministerstva postupováno podle SZ. Nebude však chybou, pokud pořizovatel, pouze z opatrnosti, do doby případného překonání aplikace výkladu § 323 odst. 9 NSZ uvedeného v odůvodnění rozsudku NSS jinou judikaturou, přijme námitky či připomínky podané až do lhůty 15 dnů od opakovaného veřejného projednání.

Poznámky k případným soudním sporům

Lze očekávat, že výklad aplikace § 323 odst. 9 NSZ z odůvodnění rozsudku NSS bude použit jako součást argumentace navrhovatelů ve smyslu § 101a soudního řádu správního napadajících postup při pořizování (změn) územních a regulačních plánů, u kterých proběhlo opakované veřejné projednání a u kterých bylo postupováno v souladu s dosavadní praxí a Metodikou, tj. odlišně od názoru NSS uvedeného v tomto konkrétním rozsudku NSS. V takovém případě ministerstvo doporučuje, kromě konstatace, že se nejedná o ustálenou judikaturu, ale pouze o názor NSS vyslovený v jiné řešené věci, doplnit argumentaci, že postupem podle SZ nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv navrhovatele ani do ochrany veřejných zájmů hájených podle jiných právních předpisů.

Výklad aplikace § 323 odst. 9 NSZ, který je uvedený v odůvodnění rozsudku NSS je zatím pouze jedním, ojedinělým názorem. Nejde o konstantní judikaturu správních soudů. V případných řízeních před správními soudy proto ministerstvo doporučuje doplnit argumentaci o skutečnosti uvedené v tomto stanovisku, které nebyly v rozsudku NSS posouzeny ani zohledněny a v případném řízení před NSS doporučujeme navrhnout **předložení věci rozšířenému senátu NSS**.

Postup, podle již neúčinné právní úpravy, by neměl být důvodem pro zrušení územně plánovací dokumentace, jestliže nedošlo ke zkrácení práv dotčených osob. S ohledem na to, že SZ přiznával dotčeným osobám spíše více práv s tím, že ostatní procesní aspekty přijímání a vydání územního plánu byly v zásadě totožné, lze si jen těžko představit, že by tato námitka mohla být před správním soudem úspěšná. Ostatně i samotný rozsudek NSS 10 As 182/2025-57 kasační stížnost navrhovatele věcně zamítl a výklad aplikace § 323 odst. 9 NSZ nebyl důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí.

Nová právní úprava je vůči podatelům připomínek oproti předcházející právní úpravě benevolentnější pouze ve lhůtě pro podání připomínek (námitky již nejsou přípustné). Podle § 52 odst. 3 SZ bylo možné

v rámci (opakovaného) veřejného projednání podat námitky do 7 dní ode dne konání, zatímco § 97 odst. 1 NSZ prodloužil lhůtu na podání připomínek na 15 dní. Jak ale uvádí sám NSS v rozsudku, jestliže podatel námitek nebo připomínek měl v době pořizování územního nebo regulačního plánu za to, že je správně postupováno podle SZ a tento postup nerozporoval, těžko může před správním soudem tvrdit zásah do jeho veřejných subjektivních práv.

Dotčené osoby by současně těžko mohly úspěšně tvrdit, že aplikace výkladu § 323 odst. 9 NSZ uvedená v odůvodnění rozsudku NSS by vedla k jiné regulaci obsažené v územním plánu tak, že by jim jen jiným procesním postupem bylo obsahově zasaženo do jimi namítaných práv. Dle názoru ministerstva nebudou dotčené osoby schopny prokázat, že jsou jejich práva dotčena jinak (více), protože opakované veřejné projednání a vydání územního plánu proběhlo podle SZ a nikoliv NSZ. Výsledek (územní plán, resp. regulační plán a regulace v něm) by totiž byl alespoň materiálně totožný, ať už by pořizovatel postupoval podle SZ nebo NSZ.

Použití nesprávné právní úpravy není běžným procesním pochybením, ale nemusí nutně způsobit nezákonnost výsledku, což potvrzuje i judikatura. Jak je například uvedeno v rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2013, č. j. 5 As 48/2013 – 20: *„Rozšířený senát v citovaném usnesení mimo jiné konstatoval, že nesprávný výběr rozhodné právní normy (a v rámci něho i nesprávný výběr právního předpisu jako „nosiče“ této právní normy) nemá povahu vady řízení, neboť vadou řízení nutno rozumět vadu procesního postupu soudu či správního orgánu (tj. vadu procedury vedoucí k vydání rozhodnutí jako výsledku řízení), ale vady (nesprávnosti) právní úvahy při řešení věci samé, která se v rozhodnutí projeví nesprávným výrokem, nesprávným odůvodněním, nebo obojím.“*

Z rozsudku NSS 5 Afs 32/2009-105 ze dne 31. 3. 2010, týkajícího se použití nesprávného předpisu, dále plyne: *„Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora zmíněném usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, dále popsal, za jakých okolností je samotná skutečnost aplikace na věc nedopadajícího právního předpisu důvodem ke zrušení rozhodnutí krajského soudu: Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“*

Vydáno 1. 9. 2026