

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Ještě jednou k přezkumu opatření obecné povahy, tentokrát správními orgány

Opatření obecné povahy je sice v českém právním řádu (nikoli právní teorii) poměrně novým institutem, judikatura Nejvyššího správního soudu zabývající se výkladem a aplikací jeho úpravy však nepochybně patří mezi nejzajímavější. Vzhledem k rozsahu využití opatření obecné povahy, jímž je vydáván mimo jiné územní plán obce nebo místní úprava provozu na pozemních komunikacích prováděná umístěním dopravních značek a řadě otázek, které právní úprava nechává bez odpovědi, má tato judikatura značný význam nejen pro právní praxi. V důsledku rychlosti soudního přezkumu opatření obecné povahy, a potažmo jeho efektivity, však zůstávala relativně stranou pozornosti možnost jeho přezkumu uvnitř veřejné správy. I její právní úprava však vyvolává řadu otázek, z nichž některé nedávno zodpověděl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.



Opatření obecné povahy je upraveno v šesté části správního řádu. Jeho definice je poměrně strohá a § 171 správního řádu pouze říká, že správní orgány podle této části postupují v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. **Opatření obecné povahy je tedy „něčím mezi“ rozhodnutím a právním předpisem.** Rozhodnutím není, jelikož nesměřuje vůči konkrétní (jmenovitě určené) osobě, ale vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem pak není, jelikož jeho předmětem není stanovení obecného pravidla chování vztahujícího se na všechny případy stejného druhu, nýbrž řešení konkrétní věci, jako je tomu v případě rozhodnutí.

Zvláštní povaze opatření obecné povahy odpovídá způsob jeho vydávání i jeho soudního přezkumu ve specifickém řízení upraveném v § 101a a násl. soudního řádu správního. Jeho přezkum je ovšem umožněn i v rámci veřejné správy. Podle § 174 odst. 2 správního řádu **lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení.** Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Nic jiného k tomuto přezkumnému řízení úprava opatření obecné povahy neříká.

Vzhledem k tomu, že v souladu s § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení o vydání opatření obecné povahy obdobně ustanovení první části správního řádu (zejména tedy základní zásady činnosti správních orgánů) a přiměřeně ustanovení části druhé (obecná ustanovení o správním řízení), má „přezkumným řízením“ namysli řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Toliko přiměřené použití jeho úpravy však znamená, že se nepoužije v celém rozsahu, přičemž odchylky se neomezí jen na výslovně upravenou (a od obecné úpravy odlišnou) lhůtu k zahájení přezkumného řízení.

Právě podobou přezkumného řízení, v němž je přezkoumáváno opatření obecné povahy, se zabývá následující text vycházející ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5

As 85/2015-36 ze dne 27. července 2016.

I v rámci přiměřené aplikace úpravy přezkumného řízení samozřejmě musí zůstat zachována jeho základní povaha. Ani v případě opatření obecné povahy tedy není přezkumné řízení opravným, nýbrž dozorčím prostředkem. **Příslušný správní orgán jej tedy zahajuje z úřední povinnosti. Adresáti opatření obecné povahy (či kdokoli jiný) může dát k jeho zahájení toliko podnět, jímž ovšem není přezkumné řízení zahájeno** a který nezakládá právo na jeho věcné projednání.

To je ostatně důvodem, proč přezkumné řízení není pro adresáty rozhodnutí (i opatření obecné povahy) příliš efektivním prostředkem k jeho přezkumu. Pokud dojde správní orgán k závěru, že důvody pro zahájení přezkumného řízení nejsou dány, vydá o tom toliko sdělení, které není rozhodnutím a jeho přezkum v soudním řízení je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vyloučen. Proto se bohužel nezdá, že přezkumné řízení není zahájeno ani v případě zjevně nezákonného rozhodnutí a správní orgán se v pár větách sdělení ani s důvody uvedenými v podnětu nijak nevypořádá. Zahájením přezkumného řízení by si úřední osoby přidělovaly práci, jíž se mohou bez následků vyhnout.

S ohledem na tyto skutečnosti je v případě rozhodnutí odvolacích správních orgánů podnět k provedení přezkumného řízení spíše doplňkem ke správní žalobě a výrazně „kvalitnějšímu“ přezkumu soudem. Oproti ní má jedinou výhodu, a to je délka přezkumného řízení, bude-li ovšem vůbec zahájeno. Ta se totiž většinou počítá v měsících, zatímco délka soudního řízení se vzhledem k vytíženosti správních soudů počítá v letech.

V případě opatření obecné povahy však přezkumné řízení ztrácí i tuto výhodu. Jedním ze specifik soudního řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v němž bez nadsázky „spočívá jeho kouzlo“, je totiž lhůta pro rozhodnutí, která činí 90 dnů (podle původního znění to bylo dokonce jen 30 dnů). Nicméně i tak zůstává přezkumné řízení jednou z možností, jak zrušení opatření obecné povahy či jeho části dosáhnout a vzhledem k významu, jaký může jeho zrušení pro adresáty mít, by neměla být opomíjena.

První otázka související s tímto přezkumným řízením zní, kdo je v případě opatření obecné povahy účastníkem přezkumného řízení, jemuž by mělo být jeho zahájení oznámeno, doručeno rozhodnutí apod. Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Proces vydávání opatření obecné povahy ovšem žádné účastníky nemá, což souvisí s tím, že opatření obecné povahy nesměřuje vůči konkrétním osobám.

Osoby, které by jím mohly být dotčeny, mohou proti jeho návrhu podat námitky či připomínky. V případě územního plánu, jehož se týkal i předmětný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, může připomínky podat každý, a to v několika stadiích jeho přípravy. Tento proces je sice i ve správním řádu nazýván „řízení“, rozhodně ovšem nejde o řízení ve smyslu § 9 správního řádu, tedy o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Účastníky tedy nemůže mít ani přezkumné řízení.

S tím pak souvisí otázka, co je vlastně výsledkem přezkumného řízení, tedy **jakou povahu má akt, jímž se případně opatření obecné povahy ruší**. Již citovaný § 174 odst. 2 správního řádu sice hovoří o rozhodnutí a o jeho právní moci, kterou může opět nabýt jen rozhodnutí, **povahu tohoto aktu je ovšem nutné posuzovat dle jeho materiálních znaků, nikoli formálního označení**. Stejně je ostatně posuzována i povaha samotného opatření obecné povahy, takže jím jsou všechny

konkrétně-abstraktní akty splňující výše zmíněnou definici, byť nejsou za opatření obecné povahy výslovně označeny, případně ani nebyly vydány postupem podle šesté části správního řádu.

Jde například o územní plány vydané za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, tedy v době, kdy opatření obecné povahy v právním řádu vůbec upraveno nebylo. Dále se jedná o již zmíněnou místní (i přechodnou) úpravu provozu na pozemních komunikacích označenou za opatření obecné povahy až novelou zákona o provozu na pozemních komunikacích účinnou od roku 2016, návštěvní řád národního parku, rozhodnutí o ochranném pásmu letiště, nařízení zakazující vstup do části národního parku, rozhodnutí zastupitelstva obce o členění jejího území na volební obvody, nařízení obce vymezující oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (vymezení oblastí placeného stání) a další.

Pro povahu aktu rušícího opatření obecné povahy musí být z logiky věci povaha přezkoumávaného (rušeného) aktu rozhodující. Pokud opatření obecné povahy nezakládá, nemění nebo neruší práva či povinnosti konkrétních osob, **nemůže je zakládat, měnit či rušit, a potažmo být rozhodnutím, ani akt, jímž bylo opatření obecné povahy samo zrušeno.** I tento akt stejně jako rušené opatření obecné povahy zasahuje do práv blíže neurčeného počtu osob. Je tedy sám opatřením obecné povahy.

To lze ilustrovat právě na již zmíněném územním plánu. Jeho zrušením dochází k faktické deregulaci konkrétního území, kdy podle něj zastavitelné pozemky se po zrušení nachází v nezastavěném území, kde lze umísťovat stavby, zařízení či jiná opatření pouze za podmínek § 18 odst. 5, resp. § 188 stavebního zákona. Je-li zrušena změna územního plánu, řídí se využití dotčeného území předchozími regulativy, čímž opět dochází k podstatné změně jeho využití, a potažmo zásahu do práv dotčených osob. **Akt rušící územní plán má tedy materiálně obdobné účinky jako opatření obecné povahy, takže jím v souladu s materiálním pojetím tohoto aktu je.**

Povaha aktu rušícího opatření obecné povahy však nemůže vést k oslabení práv osob, jichž se dotýká. Těmto osobám sice nenáleží postavení účastníků, takže se nemohou ve věci vyjadřovat a uplatňovat jiná práva, která účastníkům náleží, zejména podávat opravné prostředky (rozhodnutí vydané v „běžném“ přezkumném řízení je prvostupňovým rozhodnutím), nelze jim ovšem zcela upřít možnost do přezkumu opatření obecné povahy zasáhnout. **I při přezkumu opatření obecné povahy se tudíž bude přiměřeně aplikovat úprava umožňující dotčeným osobám přezkum ovlivňovat podáváním námitek a připomínek.**

Zejména v případě již opakovaně zmíněného územního plánu se proto dále nabízí otázka, o jakou úpravu půjde, tedy zda půjde o obecnou úpravu připomínek a námitek ve správním řádu, nebo o zvláštní úpravu ve stavebním zákoně, která se poměrně výrazně liší. Nejde ostatně pouze o námítky a připomínky, ale i o další postupy. Vzhledem k tomu, že v přezkumném řízení se posuzuje pouze soulad územního plánu se zákonem, není důvod, aby se tento přezkum skládal ze stejných fází jako vydání územního plánu (tedy zadání a návrhu s jeho společným jednáním a veřejným projednáním), včetně úpravy podávání připomínek a námitek v těchto fázích. V přezkumném řízení by se tedy mělo i v případě územního plánu postupovat přiměřeně podle § 172 správního řádu.

Krajský úřad (případně u jiného opatření obecné povahy i jiný správní orgán) by tedy měl doručit návrh aktu, jímž má být opatření obecné povahy zrušeno, veřejnou vyhláškou s tím, že dotčené osoby by následně mohly ve stanovené lhůtě podat připomínky a v případě dotčení jejich vlastnického práva k nemovitostem námítky. Stejným způsobem by mělo být předtím doručeno též usnesení o zahájení přezkumného řízení.

V případě územního plánu bude dotčenou osobou též obec, o jejíž územní plán jde. Jeho zrušením

totiž dochází k zásahu do jejího práva na samosprávu. Navíc každé obci svědčí řada věcných práv k nemovitostem na jejím území, která by zrušením územního plánu byla dotčena, ať se jedná o právo vlastnické, které bude dotčeno znemožněním využití nemovitostí územním plánem stanoveným způsobem, nebo například o předkupní právo k pozemkům (a stavbám) jiných osob založené podle § 101 stavebního zákona vymezením veřejně prospěšné stavby nebo veřejného prostranství na nich. Bude tedy oprávněna podat proti návrhu aktu vydávaného v přezkumném řízení námítky, o nichž bude krajský úřad muset rozhodnout v odůvodnění jeho aktu, nikoli jen připomínky.

Rozsah a obsah těchto námitek a připomínek bude samozřejmě dán povahou přezkumného řízení. Dotčené osoby tak budou moci (v závislosti na svých zájmech) toliko argumentovat, že opatření obecné povahy a řízení předcházející jeho vydání je nebo není v souladu se zákonem.

S povahou aktu vydaného v přezkumném řízení konečně souvisí též otázka, **co vše může správní orgán tímto aktem učinit**. Podle § 97 odst. 3 správního řádu příslušný správní orgán rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně.

V případě opatření obecné povahy však změna přichází v úvahu pouze za předpokladu, že je vydáváno v přenesené působnosti. Je-li vydáváno v působnosti samostatné, jako právě územní plán, krajský úřad by jeho změnou obci vnucoval svoji vůli ohledně využití jejího území, a tím opět zasahoval do jejího práva na samosprávu. **Územní plán a jiná opatření obecné povahy vydávaná v samostatné působnosti tedy lze v přezkumném řízení toliko zrušit**. Tomu odpovídá též § 54 odst. 6 stavebního zákona, podle nějž územní plán rozhodnutím v přezkumném řízení zrušit nelze. Stejně pravidlo by ostatně mělo platit i pro změnu rozhodnutí v přezkumném řízení, když rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti nelze podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnit ani v odvolacím řízení.

Výsledný akt, jímž se opatření obecné povahy případně zruší (přezkumné řízení může být i zastaveno) bude v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámen veřejnou vyhláškou. Osoby tímto aktem dotčené se proti němu budou moci bránit návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Ti, co podali proti návrhu aktu námítky, budou případně moci podat podnět k provedení přezkumného řízení rozhodnutí o těchto námitkách. Jeho soudní přezkum bude s ohledem na judikaturu k samotnému opatření obecné povahy (nikoli jej rušícímu aktu) zřejmě vyloučen s výjimkou případů, kdy by důvodem jeho napadení bylo porušení procesních práv osoby, která námítky podala. V ostatních případech bude nutné napadnout samotný tento akt. Přezkumné řízení tohoto aktu ovšem bude s ohledem na § 94 odst. 2 správního řádu vyloučeno.

Při soudním přezkumu aktu rušícího opatření obecné povahy je tedy pozice osob dotčených jeho zrušením výhodnější, než kdyby tento akt byl rozhodnutím. Sice by proti němu mohly podat odvolání, v případě neúspěchu by jim však zbývala pouze správní žaloba a řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního. V něm ovšem neplatí žádná lhůta pro rozhodnutí a může trvat i pět let, tedy dvacetinásobek délky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pokud byl zrušeným opatřením obecné povahy územní plán či jeho změna umožňující realizaci stavebního projektu, jde o rozdíl zcela zásadní.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)