

8. 7. 2014

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

K možná překvapivé možnosti přezkumu opatření obecné povahy

Jednu z nejzajímavějších oblastí judikatury posledních zhruba deseti let tvoří nepochybně rozhodnutí týkající se opatření obecné povahy. Mezi ně patří i poměrně nedávné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ukazující novou možnost faktického přezkumu opatření obecné povahy mimo řízení o návrhu na jeho zrušení.



Na úvod si dovoluji zopakovat trochu teorie. Opatření obecné povahy je úkonem, který není právním předpisem, jelikož nestanoví obecná pravidla chování blíže neurčeného okruhu osob, ani správním rozhodnutím, protože nezakládá či nedeklaruje konkrétní práva či povinnosti určitým osobám. V pozitivním právu se uplatňuje jako úkon s určitým předmětem a neurčitým okruhem adresátů.

Obecná úprava opatření obecné povahy je obsažena v šesté části správního řádu. Podle tzv. materiálního pojetí opatření obecné povahy, které se nakonec po „zásahu“ Ústavního soudu v judikatuře správních soudů prosadilo, jsou jím všechny úkony správních orgánů s konkrétním předmětem a neurčitým okruhem adresátů, ať je zákon za opatření obecné povahy výslovně označuje, jako je například územní plán, a byly postupem stanoveným pro opatření obecné povahy vydány, či nikoli. Právě rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu řešící mj. otázku, zda konkrétní úkon je opatřením obecné povahy, či nikoli, je velmi významná, jelikož otevírá, resp. do roku 2012 otevírala, cestu k jejich soudnímu přezkumu.

Mezi úkony, které dle Nejvyššího správního soudu opatření obecné povahy jsou, ačkoli touto formou nebyly vydány a v řadě případů v okamžiku jejich vydání nebylo opatření obecné povahy v pozitivním právu vůbec upraveno, lze jmenovat územní plány či stavební uzávěry vydané dle stavebního zákona z roku 1976, návštěvní řády národních parků, místní úpravu provozu na pozemních komunikacích ukládající účastníkům provozu povinnosti odlišné od povinností vyplývajících z obecné úpravy (např. zákazová dopravní značka) či rozhodnutí zastupitelstva obce o členění jejího území na volební obvody. Za další zajímavá rozhodnutí z oblasti opatření obecné povahy lze označit rozhodnutí upravující tzv. algoritmus jeho přezkumu.

Soudní přezkum opatření obecné povahy je upraven v § 101a až 101d soudního řádu správního (SŘS). Úprava prošla s účinností od 1. ledna 2012 poměrně rozsáhlými změnami, z nichž lze zmínit přesun věcné příslušnosti z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy a s tím související možnost napadnout jejich rozhodnutí kasační stížností, prodloužení lhůty pro rozhodnutí z 30 na 90 dnů nebo stanovení lhůty pro podání návrhu v délce tří let od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy.

V tomto článku se však věnuji možnosti, jak **opatření obecné povahy de facto přezkoumat mimo toto řízení**. Vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci spis. zn. 7 As 144/2012 ze dne 29. listopadu 2012, které se sice týká územního plánu, závěry rozsudku však lze vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy a jejich obecná formulace k tomu přímo vybízí.

S ohledem na tuto skutečnost se jen stručně zmíním o skutkových okolnostech věci. Rozsudek vzešel z řízení o správní žalobě proti rozhodnutí potvrzujícímu územní rozhodnutí o umístění bioplynové stanice, tedy zařízení využívajícího biologický odpad (často prasečí kejdu) k výrobě bioplynu a následně elektrické energie. Krajský soud v Českých Budějovicích žalobou napadené rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že stanice byla umístěna v rozporu s územním plánem dané obce. Byla totiž umístěna v ploše výroby, pro které územní plán stanovil jako nepřipustné využití pro stavby emitující znečišťující látky do ovzduší, zejména těkavé organické látky a pachové látky.

Nejvyšší správní soud při přezkumu rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích dospěl mj. k závěru, že v tomto řízení je sice přezkoumáváno správní rozhodnutí, nikoli samotný územní plán, **jeho použití v daném konkrétním však případě může být v rozporu se zákonem**. Nemožnost územní plán nebo jeho část v řízení přezkoumat a případně zrušit překonal právním názorem, že pokud byl územní plán podkladem pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí, je **správní soud oprávněn posoudit zákonnost příslušné části územního plánu a dospěje-li k závěru, že v souladu se zákonem není, neaplikovat ji**. Na územní plán je totiž v případě jeho aplikace na konkrétní případ nutné hledět jako na podzákoný právní předpis, jehož soulad se zákonem je soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR rovněž oprávněn posuzovat a v případě shledání jeho nezákonnosti jej neaplikovat. To by v praxi znamenalo, že **správní soud by posoudil soulad umístění stavby s územním plánem bez částí, které považuje za nezákonné, například konkrétního regulativu nepřipustného využití území**. Pokud by stavba odpovídala zbývajícím (zákonným) regulativům územní rozhodnutí by v tomto ohledu v soudním přezkumu obstálo.

Vzhledem k tomu, že Krajský soud v Českých Budějovicích takový postup vůbec nevzal v úvahu a jeho rozsudek bylo nutné zrušit i z jiných důvodů, Nejvyšší správní soud se bohužel k tomuto bez nadsázky pokrokovému postupu v dané konkrétní věci blíže nevyjádřil. Snad se tedy příliš neodchýlím od jeho úvah konstatováním, že paušální zákaz staveb emitujících znečišťující látky, zejména těkavé organické látky a pachové látky, je nepřiměřený. Cílem tohoto omezení měla být ochrana ovzduší, byť skutečným důvodem mohla být snaha zabránit tomuto konkrétnímu projektu, k čemuž bývají územní plány v řadě případů užívány, či spíše zneužívány. Ovzduší lze ovšem chránit výhradně posouzením konkrétního projektu, technologie a emisí při jeho provozu vznikajících a zabránit pouze realizaci stavby, která by své okolí emisemi obtěžovala nad přiměřenou míru. Takové posouzení však nemá místo v řízení o vydání územního plánu, ale až v územním řízení. Je přitom nepochybné, že konkrétní projekt bioplynové stanice může mít vzhledem k technologii tak nízké emise pachových a jiných látek, že neumožnění jeho realizace by bylo zcela nepřiměřeným zásahem do práv vlastníka pozemků, kde má být umístěn. S ohledem na tyto skutečnosti by se zmíněný regulativ využití ploch výroby mohl dostat i do rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném od 1. ledna 2013), podle nějž územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Právní názor Nejvyššího správního soudu by mohl překonat hned několik problémů, s nimiž se lze především v oblasti územního plánování v praxi setkat. Prvním je postup v případě, že až po vydání pravomocného územního rozhodnutí dojde ke zrušení územního plánu nebo jeho části upravující využití území, kde byla stavba umístěna. Podle § 101d odst. 4 SŘS práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Z toho by se dalo zřejmě dovodit, že právo umístit stavbu vzniklé na základě územního rozhodnutí, které nabylo právní moci před zrušením části územního plánu upravující využití daného území, není jeho

zrušením dotčeno. **Soud by však s ohledem na právní názor Nejvyššího správního soudu při přezkumu takového územního rozhodnutí nemusel nezákonnou část územního plánu zohlednit (ať byla mezitím zrušena, či nikoli), bez ohledu na to, že v době nabytí právní moci územního rozhodnutí byla platná a účinná.**

Druhým problémem je již zmíněná možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy pouze do tří let od jeho účinnosti. Zavedením tohoto omezení totiž 1. ledna 2012 ze dne na den zanikla možnost napadnout návrhem starší opatření obecné povahy, která dosud (časově) nebyla nijak omezena. Přejícné ustanovení, které by v těchto případech umožnilo přezkum opatření obecné povahy ještě po dobu tří let od účinnosti novely, bohužel bylo na základě poslanceckého pozměnovacího návrhu změněno tak, že pozbylo svůj účel. Při přezkumu rozhodnutí vydaného na jeho základě ve správním soudnictví by však **soud mohl k případné nezákonnosti jeho části přihlédnout i po uplynutí tří let a následně ji neaplikovat**, byť by tento postup šel proti smyslu novely soudního řádu správního.

S ohledem na výše uvedené lze dle mého názoru rozsudek Nejvyššího správního soudu a jím naznačenou další možnost faktického přezkumu opatření obecné povahy přivítat. Její dopad na praxi však bude samozřejmě záležet na tom, zda a jak se jí správní soudy chopí, a také na tom, jak se k ní případně postaví rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, pokud mu tento právní názor bude postupem dle soudního řádu správního k posouzení předložen.



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

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [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](#)