

5. 4. 2018

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

Návrh na zrušení opatření obecné povahy ve světle aktuální judikatury

Je tomu již více než deset let co byl do českého právního řádu zaveden po vzoru německého a švýcarského právního řádu institut opatření obecné povahy. Úpravu tohoto správního aktu lze nalézt v ustanoveních § 171 až § 174 zák. č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“). SŘ vymezuje opatření obecné povahy pouze negativním způsobem, když o něm říká, že není ani právním předpisem, ani rozhodnutím. Tuto nepřiliš konkrétní definici lze nicméně doplnit i pozitivní vymezením, které lze nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu.



Tak například rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27.9.2005 konstatuje, že „*Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ V praxi se lze s opatřením obecné povahy setkat především v podobě územního plánu, zásad územního rozvoje, místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích či například ochranného pásma vodního zdroje. V minulosti bylo velmi významnou otázkou, zda je nutné opatření obecné povahy chápat ve formálním nebo materiálním smyslu. Pro formální pojetí, podle kterého mohou správní orgány vydávat opatření obecné povahy jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, se v minulosti vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to v usnesení čj. 3 Ao 1/2007 - 44. Tento závěr ovšem nakonec neobstál, když se Ústavní soud ve svém nálezu sp.zn. Pl. ÚS 14/07 přiklonil k tzv. materiálnímu pojetí, podle kterého je opatřením obecné povahy každý akt, který naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy, i když zvláštní zákon správním orgánům neukládá jej ve formě opatření obecné povahy vydat a jako opatření obecné povahy není výslovně označen.

Subjekty, které s návrhem opatření obecné povahy nesouhlasí, se proti němu mohou bránit již v rámci řízení o návrhu opatření obecné povahy, a to buď prostřednictvím i) připomínek, které může podat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo ii) námitek, které mohou podat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. V případě připomínek platí, že je správní orgán povinen se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. V případě námitek je správní orgán povinen o nich rozhodnout, přičemž rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Nepříjemností pro dotčené osoby je ovšem skutečnost, že ani proti opatření obecné povahy ani proti rozhodnutí o námitkách nelze podat odvolání. Jedinými dalšími možnostmi obrany tak je buď i) přezkumné řízení, ve kterém lze posoudit soulad opatření obecné povahy s právními předpisy, to ovšem není nárokové a je tak k němu možné maximálně podat

podnět, anebo ii) podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ke krajskému soudu podle ustanovení § 101a zák. č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

K typům návrhu na zrušení opatření obecné povahy, okruhu osob oprávněných návrh podat a lhůtám k podání návrhu se vyjadřoval ve svém usnesení čj. 5 As 194/2014-36 ze dne 13.9.2016 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když konstatoval: *„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.“* Uvedené usnesení je významné zejména z toho hlediska, že se jasně vyjadřuje ke lhůtám pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zatímco v případě standardního návrhu je lhůta tři roky od nabytí účinnosti[1] opatření obecné povahy, v případě, že je návrh na zrušení opatření obecné povahy podáván spolu s žalobou nebo jiným návrhem použije se lhůta stanovená pro žalobu nebo jiný návrh.[2]

Nejvyšší správní soud se zabýval také problematikou místní příslušnosti v případech, kdy je návrh na zrušení opatření obecné povahy podáván spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Ve svém rozsudku 9 As 207/2015 - 46 ze dne 26.11.2015 konstatoval, že: *„K projednání spojeného návrhu podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. na zrušení opatření obecné povahy a žaloby na zrušení rozhodnutí, ve kterém bylo opatření obecné povahy užito, je místně příslušný soud, který je příslušný k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“* Je tak nepochybné, že v případě spojeného návrhu má vždy přednost soud příslušný k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Z hlediska okruhu subjektů oprávněných podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je zajímavý rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 126/2016-38 ze dne 6.4.2017, podle kterého: *„I. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 s. ř. s. může být dána i v případě spolku, který vznikl teprve poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti. II. Ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., podle nějž soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, se týká vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však posouzení aktivní legitimace účastníků soudního řízení.“* Samotná neexistence subjektu podávajícího návrh na zrušení opatření obecné povahy v okamžiku nabytí účinnosti opatření obecné povahy tak nemá žádný vliv na aktivní procesní legitimaci.

Samozřejmě hlavním předpokladem podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je napadení správního aktu, který je opatřením obecné povahy. Pokoušet se napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy například normativní správní akt zřejmě nebude mít naději na úspěch, což dokládá například usnesení Městského soudu v Praze čj. 9 A 168/2016 - 7, které se tímto problémem zabývalo a stanovilo, že: *„...napadená vyhláška č. [345/1999](#) Sb., potažmo její § 23 odst. 6 (resp. § 23 odst. 7 ve znění účinném od 1. 3. 2015), není opatřením obecné povahy, ale právním předpisem (resp. částí právního předpisu). Ke zrušení vyhlášky ministerstva jako jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení je příslušný Ústavní soud na základě článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky a podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu.“*

Obdobně zřejmě nebude úspěšné ani napadení pouhého odůvodnění opatření obecné povahy. Tímto problémem se ve vztahu k územnímu plánu zabýval Krajský soud v Praze, který ve svém rozsudku čj.

50 A 8/2017 - 73 ze dne 13.9.2017 konstatoval, že: „*Napadá-li návrh v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) pouze odůvodnění územního plánu bez návaznosti na jeho textovou či grafickou část, soud návrh v této části jako nepřijatelný odmítne.*“.

V praxi může vyvstat i otázka, jaký vliv má zrušení opatření obecné povahy na rozhodnutí vydaná v návaznosti na příslušné opatření obecné povahy. Typicky se jedná o případy, kdy je v souladu s územním plánem vydáno územní rozhodnutí, nicméně později dojde ke zrušení územního plánu. Lze konstatovat, že vliv na již pravomocná územní rozhodnutí nebude žádný, a to v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 157/2016-63 ze dne 21.6.2017, který říká: „*Územní rozhodnutí (§ 76 a násl. stavebního zákona z roku 2006) nelze zrušit pro rozpor s územním plánem, pokud ten byl v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. zrušen až ode dne, který následuje po dni nabytí právní moci územního rozhodnutí.*“

Lze konstatovat, že judikatura správních soudů je v oblasti rušení opatření obecné povahy poměrně bohatá a dává určitá vodítka, k tomu, jaký postup od soudu očekávat. Shrňme-li výše uvedené, lze rozlišovat dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, a to 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 ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s., a dále návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle ustanovení § 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, a to ve lhůtě pro podání žaloby nebo jiného návrhu ve věci. V případě incidenčního návrhu je místně příslušným soud příslušný rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i subjekt, který v době účinnosti opatření obecné povahy ještě ani neexistoval. Návrhem na zrušení opatření obecné povahy nelze napadat správní akt, který není opatřením obecné povahy, ani pouhé odůvodnění opatření obecné povahy. Zrušení opatření obecné povahy nemá standardně vliv na platnost rozhodnutí vydaných na základě zrušeného opatření obecné povahy.[3]



JUDr. Petr Novotný,
partner



JUDr. David Halbrštát,

advokátní koncipient

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

Jugoslávská 620/29
120 00 Praha 2

Tel.: +420 222 866 555
Fax: +420 222 866 546
e-mail: info@mt-legal.com

Jakubská 121/1
602 00 Brno 2

Tel.: +420 542 210 351
e-mail: info@mt-legal.com

Bukovanského 1345/30
710 00 Ostrava - Slezská Ostrava

Tel.: +420 596 629 503
e-mail: info@mt-legal.com

[1] Viz ustanovení § 101b zák. č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

[2] V souladu s ustanovením § 72 odst. 1 zák. č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců od doručení písemného oznámení rozhodnutí

[3] Za výjimku z uvedeného pravidla je možné považovat ustanovení § 101d odst. 3 zák. č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů rozhodnutí o správním deliktu.

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

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)

- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)