

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

# Nepřípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle nového stavebního zákona

Dle § 307 odst. 2 zákona č. [283/2021](#) Sb., stavebního zákona, jehož účinnost má aktuálně nastat od 1. 7. 2023, je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nepřípustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Předmětné ustanovení by mělo dle důvodové zprávy vést k procesní ekonomii a důslednějšimu uplatňování principu subsidiarity správního soudnictví. V tomto příspěvku se budu stručně zabývat možnými úskalími aplikace daného ustanovení a srovnáním s dosavadní právní úpravou.

Přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy neboli tzv. aktivní procesní legitimace k podání tohoto návrhu, je obecně upravena v § 101a odst. 1 větě první s.ř.s., dle kterého: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“[\[1\]](#) Obecně tedy platí, že k tomu, aby byl návrh soudem „přípustěn“ do řízení a věcně projednán, stačí navrhovateli dle dosavadní právní úpravy plausibilně tvrdit, že byl opatřením obecné povahy dotčen ve své právní sféře. Pokud návrh takové tvrzení neobsahuje (ani po případné výzvě soudu), soud návrh odmítne jako návrh podaný osobou neoprávněnou dle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

Dle dosavadní právní úpravy tedy v řízení před soudem není podmínkou přípustnosti návrhu uplatnění námitek či připomínek v řízení o vydání opatření obecné povahy. To může představovat problém, zejm. pokud navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy nečinný a teprve v rámci soudního přezkumu podal návrh, ve kterém namítá obsahové nedostatky opatření obecné povahy či podkladových aktů.

Judikatura se s těmito situacemi aktuálně vypořádává následujícím způsobem. V první řadě bylo konstatováno, že soud nemůže suplovat roli správního orgánu. Pasivita navrhovatele by zároveň neměla zasahovat do právní jistoty a dobré víry ostatních dotčených osob, spoléhajících na právní účinky již pravomocného opatření obecné povahy. Navrhovatel, který byl dříve pasivní, tak může aktuálně před soudem účinně namítat toliko nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy - může jít jak o normy procesní (např. pokud odpůrce navrhovateli znemožnil podat námítky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (např. porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí).[\[2\]](#) Lze tedy shrnout, že navrhovatel může aktuálně před správním soudem uplatnit námítky spadající pod první až čtvrtý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (tj. námítky z hlediska pravomoci, příslušnosti, procesních vad a hmotněprávních vad),[\[3\]](#) aniž by tyto uplatnil již v řízení o vydání opatření obecné povahy, s výjimkou kroku pátého, kterým je posouzení proporcionality.

Pokud navrhovatel před soudem poprvé uplatní námítky z hlediska proporcionality, musí zároveň uvést objektivní důvody, které mu bránily v jejich dřívějšim uplatnění.[\[4\]](#) Pokud by takové důvody neprokázal, soud by se příslušnými námítkami věcně vůbec nezabýval (a v případě absence jiných námitek by návrh zamítl). Lze dodat, že soud rovněž vzhledem k dříve neuplatněným námítkám nebude odůvodnění opatření obecné povahy považovat za nepřezkoumatelné (jsou-li jinak splněny

zákoně nutné odůvodnění): „*Jestliže ale navrhovatel nevznesl v průběhu pořizování územního plánu žádné námitky ani připomínky vůči navrženému řešení, pak sama obecnost odůvodnění nepředstavuje nezákonnost výsledného aktu.*“<sup>[5]</sup> Použijeme-li pro ilustraci příklad – procesně pasivní vlastník pozemku, jehož využití bylo dotčeno změnou územního plánu, může aktuálně v řízení před soudem účinně namítat a) zcela chybějící odůvodnění změny územního plánu (představující procesní vadu ve smyslu kroku 3 algoritmu), ale nikoliv b) neproporcionalitu zatížení jeho pozemku vzhledem k pozemkům ostatním.

Nová právní úprava stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy bude nepřipustný, bude-li obsahovat pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.

První otázkou je, zda § 307 odst. 2 stavebního zákona představuje nepřímou novelizaci s.r.s., zejm. § 101a odst. 1. Ustanovení je totiž gramaticky formulováno zcela obecně, a to na rozdíl od § 307 odst. 1 stavebního zákona, který zavádí obdobný princip pro přezkum rozhodnutí stavebního úřadu. Žádné omezení však přímo neplyne nejen z textu § 307 odst. 2 stavebního zákona, ale ani z důvodové zprávy. Vzhledem k tomu, že nepřímá novelizace je zcela nevhodnou technikou, která vede k nejednoznačnosti a nepředvídatelnosti právní úpravy, je otázkou, zda bude tento stav do účinnosti stavebního zákona ještě napraven, případně zda se v budoucí praxi neprosadí spíše systematický výklad omezující aplikaci daného ustanovení pouze na opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona.

Dále je možné se ptát, jakým způsobem musí navrhovatel důvody v řízení o vydání opatření obecné povahy uplatnit. Dle důvodové zprávy se předmětná podmínka vztahuje nejen na námitky (které mohou v případě opatření obecné povahy typicky uplatnit vlastníci nemovitostí v regulovaném území), ale i na připomínky (které může obvykle podat každý). V této souvislosti je vhodné zmínit, že stavební zákon umožňuje podat proti návrhu územně plánovací dokumentace pouze připomínky (§ 97 odst. 5), nikoliv námitky.

Nepřipustnost návrhu nastane, pokud v něm navrhovatel uplatní „pouze důvody, které neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl.“ Bude se tedy jednat i o námitky spadající pod první až čtvrtý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy? (např. o námitku nedostatku pravomoci, věcné příslušnosti, přezkoumatelnosti?). Zejména gramatický výklad takové interpretaci nasvědčuje a nově tak bude zřejmě možno uplatnit pouze ty námitky, které navrhovatel dříve uplatnit vůbec nemohl (což bude patrně nucen prokázat). Pokud bude návrh obsahovat pouze důvody, které navrhovatel mohl uplatnit již v řízení o vydání opatření obecné povahy, soud návrh jako nepřipustný odmítne. Soud tak přitom učiní i tehdy, pokud by jinak byly dány důvody pro zrušení opatření obecné povahy *ex offio*, tj. zejm. pro nicotnost či nepřezkoumatelnost – soud totiž může tyto důvody aplikovat pouze v případě, kdy návrh neodmítá.<sup>[6]</sup> Odmítnutý navrhovatel by se tak zrušení vadného opatření obecné povahy musel domáhat např. v přezkumném řízení.

Zákoně zakotvení nepřipustnosti návrhu je dále nutné hodnotit i v kontextu dosavadní judikatury, v jejímž rámci Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl: „*Zpřísnění podmínek přístupu k soudu (...) o další podmínku spočívající v tom, zda navrhovatel podal při přípravě územního plánu námitku či připomínku, nejenže nemá zákonnou oporu, ale vedlo by ve svých důsledcích nutně i k vadnému vedení procesu: Nejvyšší správní soud by musel u každého návrhu nejprve – a to předběžně, mimo řízení – zjistit (což není vždy možné na základě spisů, tím méně navrhovatelova tvrzení, ale obvykle až dokazováním) nejen to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, co bylo jejich obsahem, to, zda tak byl oprávněn učinit či nikoli a také to, jak byly vypořádány. (...) Je zřejmé, že posouzení těchto skutečností se nemůže dít mimo vlastní řízení; takový postup by znamenal, že soud se věcí samou aspoň zčásti zabývá již v předběžné fázi, kterou posuzování podmínek řízení je.*“<sup>[7]</sup> Budoucí

právní úpravu lze tedy hodnotit jako problematickou i s ohledem na nutnost posuzování navrhovatelovy možnosti podání námitek či připomínek již v rámci zkoumání splnění podmínek řízení.

Zbývá uvést, že nová právní úprava se dle § 307 odst. 2 věty za středníkem stavebního zákona nepoužije, půjde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Dle § 1 odst. 2 zákona č. [100/2001](#) Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí podléhají posuzování vlivů na životní prostředí v zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Mezi tyto koncepce spadají typicky opatření obecné povahy z oblasti územně plánovací dokumentace jako jsou územní plány, zásady územního rozvoje kraje, územní rozvojový plán či jejich aktualizace. O tom, zda bude nutné návrh těchto opatření obecné povahy posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, rozhodne příslušný úřad. Zejména územní rozvojový plán a zásady územního rozvoje budou předmětem tohoto posouzení vždy [\[8\]](#) a § 307 odst. 2 stavebního zákona se tak při jejich soudním přezkumu neuplatní. V těchto případech bude tedy možné i do budoucna při procesní pasivitě navrhovatele vycházet ze stávající judikatury.

**Mgr. Martin Bulušek,**

advokát

**BRODEC & PARTNERS**

————— LAW FIRM —————

[BRODEC & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář](#)

Rubešova 162/8  
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 247 215  
e-mail: [info@akbrodec.cz](mailto:info@akbrodec.cz)

---

[\[1\]](#) Z důvodů stručnosti se v tomto příspěvku nevěnuji zvláštním případům návrhů obcí na zrušení opatření obecné povahy vydaných krajem dle § 101a odst. 2 s.ř.s. a tzv. incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s.

[\[2\]](#) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019–38.

[\[3\]](#) K obsahu uvedeného algoritmu viz především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

[\[4\]](#) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010–116.

[\[5\]](#) KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

[6] Tamtéž.

[7] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116.

[8] Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. [283/2021](#) Sb., stavebnímu zákonu.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://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](#)