

21. 10. 2016

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

## Přezkum opatření obecné povahy po uplynutí zákonné lhůty je možný

Po rozsáhlé novelizaci soudního řádu správního účinné od 1. ledna 2012 lze návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat jen ve lhůtě tří let od nabytí jeho účinnosti. Tato lhůta se sice na první pohled může zdát dostatečně dlouhá, přesto však znamená podstatné omezení přezkumu opatření obecné povahy. Jeho rozpor se zákonem či jiný důvod pro jeho zrušení totiž může vyjít najevo až při jeho aplikaci ve správním řízení po několika letech od jeho účinnosti. Lhůta se navíc po zdeformování přechodných ustanovení novely poslaneckým pozměňovacím návrhem týkala i těch opatření obecné povahy, u nichž předmětná tříletá lhůta v okamžiku účinnosti novely již uplynula. O to jsou pochopitelně zajímavější soudní rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud hledá odpověď na otázku, zda a jakým způsobem lze opatření obecné povahy přezkoumat i po uplynutí dané lhůty.

Mališ Nevrkla Legal  
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Prvním je rozsudek ve věci spis. zn. 7 As 144/2012 ze dne 29. listopadu 2012, v němž nešlo o návrh na zrušení opatření obecné povahy, jak ostatně napovídá i jeho spisová značka, ale o žalobu proti správnímu rozhodnutí, konkrétně územnímu rozhodnutí.[1] Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru, 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 věc nutné hledět jako na podzákonný 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 bez konkrétního regulativu nepřípustného využití území. Pokud by stavba odpovídala zbývajícím (zákonným) regulativům, územní rozhodnutí umisťující stavbu by (při posouzení jeho souladu s územně plánovací dokumentací) v soudním přezkumu obstálo. Naopak rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí, jehož (jediným) důvodem byl rozpor umístění stavby s nezákonným regulativem nepřípustného využití území, by bylo zrušeno.

V rozsudku se přímo neřešila lhůta k přezkumu předmětného opatření obecné povahy (územního plánu) a ostatně právní názor Nejvyššího správního soudu se primárně týká přezkumu opatření obecné povahy mimo řízení o návrhu na jeho zrušení podle § 101a a následující soudního řádu správního. Bylo tudíž možné jej aplikovat na opatření obecné povahy bez ohledu na dobu, která od jeho účinnosti uplynula. V případech opatření obecné povahy, u nichž předmětná tříletá lhůta uplynula a která už ani v řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního nebylo možné přezkoumat, však měl tento právní názor pochopitelně daleko větší význam.

Vzhledem k tomu, že toto pojetí opatření obecné povahy se v judikatuře objevilo poprvé a ani v právní úpravě nemá přímou oporu, když legální definice v § 171 správního řádu označuje opatření obecné povahy za „něco mezi“ právním předpisem a rozhodnutím, bylo spíše otázkou času, kdy se jiný z (tříčlenných) senátů Nejvyššího správního soudu s tímto názorem neztotožní a věc předloží jeho rozšířenému senátu. Nakonec tak učinil pátý senát při projednávání věci spis. zn. 5 As 194/2014 usnesením ze dne 12. listopadu 2015, přičemž citovanému právnímu názoru vedle absence opory v zákoně a rozporu s legální definicí opatření obecné povahy vytkl mimo jiné to, že by vedl k obcházení tříleté lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části.

Rozšířený senát ve věci, resp. o předložené otázce, rozhodl usnesením č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. září 2016. Pátému senátu dal za pravdu pouze v tom, že za současné právní úpravy **nelze zákonnost opatření obecné povahy v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo aplikováno, posoudit jako v případě podzákonného právního předpisu** a jeho nezákonnou část neaplikovat. Důvodem je ovšem skutečnost, že **soudní řád správní přezkum (jakkoli „starého“) opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací správním rozhodnutím upravuje**. V úpravě přezkumu opatření obecné povahy tedy není žádná mezera, kterou by bylo nutné analogickou úpravou posuzování zákonnosti podzákonných předpisů v soudním řízení překonat.

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Rozšířený senát toto ustanovení vyložil tak, že ve skutečnosti **upravuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části**.

V první větě je upraven návrh na „abstraktní“ kontrolu. Ten může podat každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, aniž by už muselo být aplikováno ve správním řízení. Není tedy například třeba, aby byla pro rozpor s (nezákonným) územním plánem zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí nebo aby bylo rozhodnuto o správním deliktu spočívajícím v porušení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci, která se za určitých podmínek rovněž vydává opatřením obecné povahy. Ostatně v případě územního plánu nemusí mít navrhovatel ještě vůbec připraven žádný konkrétní stavební záměr, jehož realizaci by územní plán bránil.

Ve druhé větě § 101a odst. 1 soudního řádu správního je upraven **návrh na „incidenční“ kontrolu** opatření obecné povahy. Ten lze podat až v situaci, kdy opatření obecné povahy bylo v konkrétním případě aplikováno, což vedlo k vydání správního rozhodnutí v neprospěch navrhovatele (byla zamítnuta jeho žádost o umístění stavby, byl uznán vinným z přestupku, za který mu byla uložena sankce apod.).

Každý z těchto návrhů má svoji úpravu lhůty k jeho podání. **V případě návrhu na „abstraktní“ přezkum se použije lhůta podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního, takže tento návrh lze podat pouze do tří let ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.**

Naproti tomu „incidenční“ návrh lze podat společně s žalobou proti správnímu rozhodnutí, jímž bylo napadené opatření obecné povahy aplikováno, takže **lhůta k jeho podání je totožná se lhůtou k podání této správní žaloby**. Návrh lze tudíž podat i v situaci, kdy již tři roky od účinnosti opatření obecné povahy uplynuly a jeho „abstraktní“ přezkum je vyloučen. Vzhledem k obvyklé době účinnosti a aplikace územního plánu či jiné územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje kraje,

regulační plán), ale třeba i místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, může být „incidenční“ návrh podán deset i více let od účinnosti opatření obecné povahy.

Tento výklad § 101a odst. 1 soudního řádu správního je naprostou novinkou nejen v judikatuře, ale též v odborné literatuře, což ostatně rozšířený senát připouští. Je ovšem nutné uznat, že nachází rovnováhu mezi právní jistotou adresátů opatření obecné povahy, k jejímuž narušení může jeho zrušením po delší době od nabytí účinnosti dojít, na straně jedné a právem dalších adresátů, do jejichž práv opatření obecné povahy v důsledku jeho vad zasahuje, domoci se ochrany těchto práv na straně druhé. Zachovává sice možnost opatření obecné povahy napadnout, okruh způsobilých navrhovatelů a počet potenciálních zásahů do právní jistoty je významně zúžen. Rovněž odstraňuje nepochybně nežádoucí stav, kdy nezákonné opatření obecné povahy zasahuje a i v budoucnu bude zasahovat do práv a povinností jeho adresátů, ale s ohledem na uplynutí lhůty k podání návrhu na jeho zrušení s tím již nelze nic dělat.

V případě správního rozhodnutí lze nepochybně se stanovením i podstatně kratší lhůty k podání opravných prostředků ve správním řízení (proti opatření obecné povahy je podat nelze) i správní žaloby souhlasit, jelikož zakládá, mění či ruší konkrétní práva a povinnosti konkrétních osob, jimž musí být dotčení jejich práv zjevné. Legitimně lze tedy požadovat, aby se proti němu bránili. Naproti tomu opatření obecné povahy má konkrétní předmět a neurčitý okruh adresátů a aplikuje se v předem neurčitém počtu případů. Jeho rozpor se zákonem může vyjít najevo právě až při jeho aplikaci v konkrétním případě, a to i po uplynutí lhůty.

Rozšířený senát se věnoval i některým otázkám, které jeho právní názor vyvolává, resp. v praxi vyvolá. První se týká splnění podmínky podání „incidenčního“ návrhu spolu s žalobou proti správnímu rozhodnutí. Zde je vhodné doplnit, že vzhledem k rozmanitosti opatření obecné povahy nelze vyloučit ani to, že by žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, byla též žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Touto žalobou se ostatně lze bránit například proti územnímu souhlasu, který podle aktuální judikatury není rozhodnutím, nýbrž úkonem podle čtvrté části správního řádu.

Žalobce totiž **nemusí „incidenční“ podat samostatně ani jej nemusí výslovně učinit součástí správní žaloby**. Postačí, když ve správní žalobě bude nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy namítat. V takovém případě by jej měl správní soud vyzvat k odstranění vad žaloby a vyjasnění, zda zamýšlí „incidenční“ návrh proti opatření obecné povahy podat, či nikoli.

V praxi se nepochybně vyskytne celá řada dalších otázek, které rozšířený senát nemohl předvídat, a vzhledem k vyčerpání jemu předložené otázky je ani zodpovědět neměl.

Jde například o otázku, zda se o správní žalobě a „incidenčním“ návrh na zrušení opatření obecné povahy povede společné řízení ve smyslu § 39 soudního řádu správního, či nikoli. Zřejmě ve všech případech bude dána místní příslušnost téhož krajského soudu. Společnému řízení by ovšem mohla zabránit například specializace senátů podle rozvrhu práce, pokud správní rozhodnutí a opatření obecné povahy přezkoumávají různé senáty. Nejvyšší správní soud sice v usnesení ve věci spis. zn. 1 Afs 49/2006 ze dne 24. ledna 2007 spojení věcí „napříč“ senáty připustil, zřejmě ovšem nešlo o případ, kdy by každý z nich měl jinou specializaci.

Pokud by ke spojení věcí nedošlo, mělo by být řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí přerušeno, a to do skončení řízení o návrhu na zrušení napadeného opatření, jehož přezkum je ve vztahu k přezkumu správního rozhodnutí předběžnou otázkou. Vzhledem k 90denní lhůtě pro rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a v praxi několikanásobné délce (lhůtou nesvázaného) řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí se takový postup nijak nepromítne ani do celkové délky

řízení.

Dále jde například o otázku, zda budou mít pro důvodnost (nikoli přípustnost) „incidenčního“ návrhu význam důvody, pro které se navrhovatel proti opatření obecné povahy nebránil v rámci lhůty „abstraktním“ návrhem, ač tak učinit mohl, byť takové případy by zřejmě byly zcela výjimečné. Například vlastník pozemku jistě nebude s podáním „abstraktního“ návrhu proti části územního plánu bránící mu v realizaci stavby vyčkávat s vědomím, že bude moci podat „incidenční“ návrh, až se pro její realizaci rozhodne a žádost o územní rozhodnutí bude zamítnuta. Podává-li někdo „abstraktní“ návrh s cílem odstranit překážku k realizaci stavby na svém pozemku, nemusí mít připravenou projektovou dokumentaci ani konkrétní představu o svém záměru. Naproti tomu v případě „incidenčního“ návrhu již musí být vypracována dokumentace pro vydání územního rozhodnutí a opatřeny další podklady pro územní řízení. Nelze totiž vyloučit, že pro splnění podmínky užití opatření obecné povahy ve věci ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního bude (v případě územně plánovací dokumentace) vyžadováno, aby důvodem pro zamítnutí například žádosti o vydání územního rozhodnutí byl rozpor umístění stavby s územním plánem. Pokud by stavební úřad žádost zamítl pro její neúplnost a soulad umístění stavby s územně plánovací dokumentací by třeba ani nezkoumal, podmínka užití opatření obecné povahy by patrně splněna nebyla. To ovšem ukáže až aplikace právního názoru rozšířeného senátu v praxi.

Zmíněné omezení samozřejmě neplatí v jiných případech, jako je podání „incidenčního“ návrhu na zrušení územního plánu vlastníkem sousedního pozemku spolu se správní žalobou proti územnímu rozhodnutí nebo podání „incidenčního“ návrhu na zrušení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci apod.

Vzhledem k tomu, že jsem kladně hodnotil již rozsudek Nejvyššího správního soudu vycházející z možnosti opatření obecné povahy přezkoumat a neaplikovat jej jako podzákonný právní předpis, jistě není žádným překvapením, že vítám i rozhodnutí rozšířeného senátu. Z pohledu praxe je totiž rozhodující, že i podle rozšířeného senátu lze opatření obecné povahy za určitých podmínek přezkoumat i po zákonné tříleté lhůtě, resp. mimo řízení touto lhůtou svázané, byť tento přezkum probíhá jiným způsobem. Navíc jde nepochybně o způsob vhodnější, jelikož vychází z (být zcela nového) výkladu soudního řádu správního namísto analogické aplikace Ústavy ČR a přináší i větší právní jistotu. Je-li například nezákonnou částí územního plánu regulativ funkčního využití ploch, jichž je na území obce vymezeno větší množství, při jeho neaplikování a ponechání v platnosti samozřejmě hrozí, že v dalším řízení za několik let dojde správní soud k opačnému názoru. To v případě podání „incidenčního“ návrhu a zrušení předmětného regulativu neplatí.



**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](mailto:law.office@mn-legal.eu)

---

[1] K možná překvapivé možnosti přezkumu opatření obecné povahy, Mgr. Jan Pořízek, dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

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