

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Pavel Krch

Opatření obecné povahy

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra: Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 23. 4. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 143 379 znaků včetně mezer.

Pavel Krch

V Praze dne 23. 4. 2019

Obsah

1. Úvod	5
2. Komparace forem správní činnosti	7
2.1. Normativní akty veřejné správy	7
2.2. Individuální akty veřejné správy	10
2.3. Správní akty smíšené povahy	11
2.3.1. Konkrétně – abstraktní správní akt	12
2.3.2. Abstraktně – konkrétní správní akt	12
2.4. Shrnutí a komparace správních aktů	13
3. Opatření obecné povahy - pojem	14
3.1. Zavedení opatření obecné povahy do Českého právního řádu	15
4. Materie versus forma	19
4.1. Přístup české judikatorní praxe	20
5. Proces a okolnosti vzniku opatření obecné povahy	23
5.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy	24
5.1.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	25
5.1.2. Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány	26
5.1.3. Projednání návrhu na opatření obecné povahy s dotčenými osobami	27
5.1.4. Zveřejnění a účinnost opatření obecné povahy	33
6. Přezkum opatření obecné povahy	35
6.1. Přezkum opatření obecné povahy orgánem veřejné správy	35
6.1.1. Přezkumné řízení	36
6.1.2. Obnova řízení	39
6.1.3. Nicotnost	39
6.2. Soudní přezkum opatření obecné povahy	41
6.2.1. Opatření obecné povahy podle Soudního řádu správního	41
6.2.2. Přezkum opatření obecné povahy podle Soudního řádu správního	42
6.2.3. Procesní legitimace k podání návrhu	45
6.2.4. Algoritmus přezkumu podle Nejvyššího správního soudu	48
7. Opatření obecné povahy ve zvláštních předpisech	51
7.1. Opatření obecné povahy v dopravě	51
7.2. Opatření obecné povahy v oblasti územního plánování	52
7.3. Opatření obecné povahy v oblasti ochrany přírody a krajiny	53
8. Závěr	54

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí své diplomové práce paní doc. JUDr. Lence Pítrové, Csc. za velmi pohotovou a ochotnou spolupráci a také za cenné rady a vstřícný přístup.

1. Úvod

Tématem této diplomové práce je opatření obecné povahy jako jedna z forem činností veřejné správy. Tento správní akt v širším slova smyslu, se nachází někde na pomezí klasického správního aktu, jehož klasickým zástupcem je rozhodnutí vydané podle správního řádu a normativním správním aktem, který je zastoupen nařízením či vyhláškou. Opatření obecné povahy bývá právě kvůli své povaze, tím že se nachází někde mezi těmito klasickými formami veřejné správy, označován jako jakýsi hybrid upravující konkrétní předmět s neurčitým počtem adresátů.

Opatření obecné povahy již před svým zavedením do Českého právního řádu vzbuzovalo řadu otázek, které s jeho následnou úpravou ve správním řádu neustaly, ale naopak se začaly objevovat mnohé další, zejména v souvislosti s tím, jak na tento správní akt nahlížet. Zda z jeho materiální či formální stránky a s tím související problematiku, jak pohlížet na již existující akty, které obsahově naplňují definici opatření obecné povahy, ačkoli je tak právní řád neoznačuje. Myslím, že hned na začátku je velmi důležité zmínit, že se budeme pohybovat v oblasti správního práva, které *a priori* stanovuje mantinely pro výkon veřejné správy. Správní právo je svou povahou právem veřejným což znamená, že se jedná o úpravu kogentní s nerovným postavením subjektů. Právě z tohoto důvodu se zde mimo jiné naplno uplatňuje jedna ze základních zásad právního státu a tou je enumerativnost veřejnoprávních pretenzí, která říká, že správní orgány nikdy nemohou postupovat na základě své libovůle, ale pouze na základě zákonného zmocnění. Tato zásada je zakotvena ústavním zákonem č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, konkrétně v čl. 2 odst. 2, který zní takto: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“¹ zároveň je stejný princip obsažen i v čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky znějícím následovně: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“² A dále je také důležité pamatovat na to, že správní řád, který ve své části šesté obsahuje úpravu opatření obecné povahy, je podle svého § 1 odst. 2 pouze obecnou (generální) normou, která se použije, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.³

Hned v úvodu této diplomové práce se pokusím o srovnání normativních, individuálních a smíšených správních aktů, se zaměřením na to, co mají tyto správní akty společné nebo naopak co je od sebe odlišuje. Jaký mají právní základ a kde lze jejich úpravu v právním řádu České republiky nalézt. Dále se zaměřím na okolnosti zavedení institutu opatření obecné povahy do

¹ Srov. čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

² Srov. čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³ Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

právního řádu České republiky, na motivaci k zavedení této úpravy, tedy zejména na okolnosti popsány v důvodové zprávě, která samotný návrh zákona provázela a dále na komparaci tohoto aktu s našimi sousedy, zejména jak je tento institut využíván v německy mluvících zemích (Německu, Rakousku a Švýcarsku).

Stěžejní pro pochopení opatření obecné povahy a jeho souvislostí je porozumění, jakým způsobem je na něj nahlíženo judikaturou. Tedy problematika chápání opatření obecné povahy z jeho materiálního nebo formálního pojetí. Neméně důležitou pozornost si samozřejmě zaslouží i procedura, kterou opatření obecné povahy vzniká a to jak podle obecné právní úpravy, tak i podle speciálních úprav ve zvláštních zákonech.

Vzhledem k tomu, že se stále jedná o akt veřejné správy, je také důležité osvětlit, jakým způsobem může probíhat jeho přezkum. Zaměřím se na to, jaké možnosti dává k jeho přezkumu správní řád a také na to, jak je možné se domáhat zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle soudního řádu správního.

V neposlední řadě se v této práci pokusím nahlédnout na praktické příklady z praxe s uvedením konkrétních příkladů, v jakých právních předpisech se opatření obecné povahy vyskytuje, jaké tyto předpisy stanovují procedurální odchylky od obecné úpravy uvedené ve správním řádu.

2. Komparace forem správní činnosti

Nauka o činnostech veřejné správy tvoří teoretický základ pro celou obecnou část správního práva.⁴ Činnosti veřejné správy se projevují v různých formách, které se teorie zabývající se správním právem, snaží určitým způsobem rozřadit nebo klasifikovat. Činnosti veřejné správy jsou vykonávány subjekty (nositeli), kterým je tato činnost svěřena na základě zákona, který určuje mantinely pro její výkon. Z těchto mantinelů se při své činnosti nesmí vychýlit, v případě, že by se tak stalo, jednalo by se o zásadní vadu, která by mohla, podle její závažnosti, vést až k nicotnosti konkrétní správní činnosti/konkrétního správního aktu nebo v případě, že by tato činnost nebo tento akt způsobil škodu tak, k odpovědnosti za tuto vzniklou škodu.

Formy správní činnosti lze rozlišovat podle různých kritérií, nicméně pro potřeby této práce bude základním kritériem to, zda určitý akt veřejné správy může vyvolat právní následky či nikoliv. Formy správní činnosti můžeme nejobecněji členit na jednání, jejichž výsledkem jsou správní akty: normativní (abstraktní) povahy, individuální (konkrétní) povahy. Toto dělení ovšem nelze považovat za absolutní, v praxi se v důsledku nových právních úprav objevují hybridní akty, které se ocitají někde na pomezí činností abstraktní a konkrétní povahy.

2.1. Normativní akty veřejné správy

S vrchnostenským postavením veřejné správy je již tradičně spojeno právo vydávat normativní (abstraktní) akty, které mohou zavazovat členy určité organizační jednotky nebo určitého samosprávného společenství.⁵ Funkcí veřejné správy tedy není pouze vydávat rozhodnutí o konkrétních věcech, ale také vrchnostensky určovat závazná pravidla tradičně označována jako nařízení.

Tento pojem má své historické kořeny, právo vydávat nařízení bylo vždy spojováno s představitelem moci výkonné, tím byl panovník jako hlava státu nebo vláda.⁶ Problémem nařízení, jako normativních právních aktů moci výkonné byl vždy jejich vztah k zákonům, tedy aktům moci zákonodárné. Zejména v absolutistických monarchiích a později začátkem 20. století v totalitních státech⁷ byly tyto nařízení zmocňovacími zákony postaveny na roveň zákonům. Až se vznikem moderních ústav, které již vycházejí, z pro nás, tradiční dělby moci a systému brzd a protivah, opravňující přijímat zákony pouze orgán moci zákonodárné, došlo k vymezení poměru mezi nařízením a zákonem současně mezi vztahem moci zákonodárné a

⁴ HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné, Obecná část*, Praha: Leges, 2010, s. 53

⁵ HENDRYCH, D a kol. *Správní právo. Obecná část* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 177

⁶ HENDRYCH, D a kol. *Správní právo. Obecná část* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 177

⁷ HENDRYCH, D a kol. *Správní právo. Obecná část* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 178

moci výkonné. Nařízení se stalo právním předpisem druhotným (podzákoným) jehož úkolem je zákon pouze provádět a to za podmínek stanovených Ústavou a zákonem. Toto přineslo změnu v chápání nařízení a dnes již ztratilo svůj původní význam.

Nařízení tak jak ho chápeme dnes, se obvykle charakterizuje jako podzákoný právní předpis, vydaný orgánem veřejné správy k tomu zmocněným na základě správního zákona k jeho provedení.⁸ Musí být vydáno tzv. *secundum et intra legem* (podle zákona a v jeho mezích)⁹ což zcela definuje jeho vztah k zákonu. Nařízení zákonu nemůže být rovnocenné, nemůže mu předcházet ani vznikat bez jakéhokoliv vztahu k zákonu, může sloužit pouze k jeho upřesnění a konkretizaci práv a povinností z něj vycházejících.

Znaky charakteristické pro nařízení jsou, podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost. Podzákonost již byla v předchozím textu již vysvětlena. Abstraktností tohoto správního aktu je třeba rozumět obecné vymezení práv a povinností z něj vycházejících a zároveň obecné vymezení adresátů tohoto správního aktu. Jinak řečeno jedná se o normativní správní akt s obecně určeným předmětem a předem neurčenými adresáty této právní normy. Pojem obecnost je typickou složkou právních předpisů, má se tím na mysli tzv. obecná závaznost předpisu. Jednostrannost právního aktu je výrazem možnosti autoritativně a vrchnostensky stanovit práva a povinnosti.

Vydání aktu nepředchází žádný proces k uplatnění práv adresátů normy. Adresáti této normy nemají možnost se k ní během procesu jejího vzniku vyjádřit. Zmocnění k vydání nařízení nalezneme v základním právním předpisu státu, tedy v Ústavě. Ústava ve svém čl. 78, který zní následovně: „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení*“¹⁰ zakotvuje tzv. „generální zmocnění“ vydávat nařízení vládě a dále pak ve svém čl. 79 odst. 3 dává také tuto možnost ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům místní samosprávy ovšem pouze za předpokladu, jsou-li k tomu zmocněny: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“¹¹ Na rozdíl od vlády potřebují ministerstva, jiné správní úřady a orgány místní samosprávy ještě další speciální zmocnění.

Další formou normativních správních aktů jsou statutární předpisy, zejména vyhlášky obcí a krajů, které prostřednictvím svých orgánů vydávají vlastní pravidla, kterými regulují záležitosti spadající do okruhu samostatné působnosti v oblasti veřejného práva, jde o tzv.

⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s 59

⁹ HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné, Obecná část*, Praha: Leges, 2010, s. 60

¹⁰ Srov. čl. 78 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹¹ Srov. čl. 79 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

právo autonomní tvorby.¹² Tímto se právě liší od nařízení, které je vydáváno státními orgány nebo v rámci přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi k tomu zmocněným konkrétním zákonem. Také ústavní základ pro tuto tvorbu vyplývá z jiného zmocnění. Toto zmocnění nalezneme také v Ústavě ovšem v čl. 104 odst. 3, znějícím následovně: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“¹³ tyto statutární předpisy vycházejí z Ústavou garantovaného práva na autonomii tj. upravovat si samostatně určité problematice oblasti daného společenství. K tomu dále uvádí Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 následující: „*obce jsou čl. 104 odst. 3 přímo Ústavnou zmocněny k normotvorbě v mezích své samostatné působnosti a v této oblasti již žádné konkrétní explicitní zákonné zmocnění k normativní regulaci určitého jevu nepotřebují*“¹⁴. Z této úpravy, je možné i vyvodit zásadu subsidiarity, podle níž by se mělo rozhodování a zodpovědnost ve věcech veřejných odehrávat co nejbližší dotčeným občanům, na co nejnižším stupni veřejné správy, která tím, že má detailní znalost místních poměrů, dokáže lépe porozumět a pochopit problémy konkrétního společenství. Charakteristické znaky jsou totožné se znaky týkající se nařízení. Jsou jimi podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost tak jak byly vysvětleny výše.

Co se týče vztahu těchto statutárních předpisů územních samosprávných celků a nařízení z pohledu právní síly, lze konstatovat následující. Vzhledem k tomu, že česká Ústava nezná terciální tvorbu a ve svých člancích připouští pouze odvozenou druhotnou normotvorbu a obecně závazné vyhlášky musí být tak jako nařízení v souladu se zákonem, lze se ztotožnit s názorem, že právní síla obou druhů těchto podzákoných právních předpisů bude stejná.¹⁵ Zásadní rozdíl těchto právních předpisů je v jejich přezkumu, to ale není cílem této práce, proto se této problematice dále věnovat nebudu. Pro doplnění bych chtěl ještě zmínit další druh statutárních předpisů, kterými jsou tzv. stavovské předpisy, které jsou vydávány především zájmovými samosprávnými korporacemi, které mají povahu interních předpisů, protože nevykazují znaky státem uznané formy pramene práva.

¹² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s 65

¹³ Srov. čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. US 45/06

¹⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s 67

2.2. Individuální akty veřejné správy

Tyto správní akty, označované také jako individuální správní akty (jako protiklad k normativním správním aktům), jimž byla v teorii správního práva věnována asi největší pozornost, jsou výsledkem správního řízení. Správní řízení je upraveno správním řádem, který je podle svého § 1 odst. 2, který říká následující: „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“¹⁶, obecnou normou pro správní řízení. Individuální správní akt jako výsledek správního řízení, kterým je podle § 9 správního řádu: „*Správní řízení je 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.*“¹⁷ můžeme vymezit jako jednostranný správní úkon (rozhodnutí), jímž orgán veřejné správy v konkrétním případě autoritativně zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má nebo nemá¹⁸ a tím je osvědčuje. Důležité je ovšem zmínit, že tento akt směřuje pouze vůči fyzickým či právnickým osobám, které se nacházejí vně organizační struktury veřejné správy.¹⁹

Z výše uvedeného lze vyvodit následující znaky, které individuální správní akt určují, těmito znaky jsou: akt je vydáván správním orgánem v rámci jeho pravomoci a působnosti svěřenými na základě zákona, jedná se o jednostranný, autoritativní výrok, kterým se zakládají, mění, ruší nebo osvědčují práva a povinnosti správnímu orgánu nepodřízených osob. Tyto osoby se nacházejí vůči správnímu orgánu v nerovném postavení. Asi nejdůležitějším znakem je, že se správní akt týká konkrétně určené věci a zároveň i konkrétních osob, jímž je akt určen. Posledním znakem je jeho právní závaznost a v případě jeho nedobrovolného plnění jeho vynutitelnost státní mocí.

Individuální správní akt je tedy možné chápat jako aplikaci norem správního práva. Správní orgán svou činností (vydáním rozhodnutí) uvádí abstraktní právní normy v život, tím že je vztáhne na určitý konkrétní případ, na konkrétní osoby, v důsledku čehož těmto osobám založí, změní, zruší nebo osvědčí určité konkrétní práva a povinnosti.

Zásadním rozdílem oproti normativním správním aktům je ten, že v procesu vydání individuálního správního aktu mohou některé osoby (nejčastěji účastníci řízení) uplatňovat

¹⁶ Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹⁷ Srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹⁸ Srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 116

svá procesní práva a procesní povinnosti a tím do jisté míry působit na správní orgán. Svým aktivním jednáním nebo naopak svou nečinností mohou významným způsobem ovlivnit výsledek správního řízení.

Velké množství individuálních správních aktů je vydáváno ve správním řízení zejména podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, popř. s různými odchylkami vyplývajícími ze zvláštní právní úpravy. Některé speciální zákony, které upravují proceduru odchylně, mohou použití správního řádu vyloučit, nicméně i při takovém vyloučení bez stanovení vlastních zásad řízení se musejí uplatnit alespoň tzv. základní zásady činnosti správních orgánů viz. § 177 odst. 1 správního řádu, který zní následovně: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“²⁰

2.3. Správní akty smíšené povahy

Výše uvedené vymezení normativních (abstraktních) správních aktů a individuálních (konkrétních) správních aktů ovšem není kompletní právně teoretické členění správních aktů. V praxi se totiž můžeme setkat i se správními akty, které se nacházejí někde na rozhraní mezi normativními a individuálními správními akty. Nejedná se totiž o přísně oddělené právní formy.²¹ Normativní a individuální správní akty se mohou vzájemně prolínat v důsledku čehož, vznikají tzv. „hybridy“ které vykazují některé znaky jak normativních, tak i individuálních správních aktů. Z toho je jasné, že tyto akty musí mít některé prvky s „klasickými“ normativními či individuálními společně a některé nikoliv.

Vzhledem k výše naznačenému dělení normativních aktů, které se týkají obecně určeného předmětu regulace a zároveň vztahující se k neurčitému okruhu adresátů a individuálních správních aktů týkajících se určité konkrétní věci a zároveň konkrétně určených osob, potom pro smíšené správní akty bude platit, že schematicky vzato budou mít vždy jeden znak jak z normativních, tak individuálních aktů společný. Tyto znaky pak zákonitě musí přicházet v úvahu pouze tzv. „křížem“.²² Z toho vyplývá, že může jít o regulaci relativně konkrétní věci s dopadem na blíže neurčenou množinu adresátů anebo se bude moci jednat o regulaci obecných věcí, které se vztahují ke konkrétnímu adresátu. Stručně řečeno

²⁰ Srov. § 177 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

²¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 10

²² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 11

smíšené právní akty můžeme dělit na správní akty konkrétně (předmět) - abstraktní (adresáti) nebo abstraktně (předmět) - konkrétní (adresáti).

2.3.1. Konkrétně – abstraktní správní akt

Vzhledem k tomu, že se jedná o smíšený právní akt neboli jakýsi hybrid mezi klasickým rozdělením právních aktů na normativní a individuální, je jasné, že některé prvky s nimi musí mít společné a některé nikoliv. Konkrétností předmětu se tento akt podobá individuálním správním aktům vydávaným ve správním řízení, ale to co jej od těchto aktů odlišuje a naopak přibližuje k normativním správním aktům je toliko obecné vymezení adresátů tohoto aktu.

Konkrétností předmětu se rozumí určitý konkrétní případ. Může se jednat například o určité prostorové vymezení vztahující se ke konkrétnímu místu nebo ploše, resp. vymezené výšeči zemského povrchu, ale i prostoru pod i nad zemským povrchem.²³ Dalším případem konkrétnosti předmětu může být konkrétně určená věc specifikovaná např. výrobním číslem tak, aby ji bylo možné dostatečně odlišit od věci stejného nebo podobného druhu. Samozřejmě stále za předpokladu, obecného vymezení adresátů.

2.3.2. Abstraktně – konkrétní správní akt

Tento typ správních aktů se svou abstraktností předmětu regulace podobá, na rozdíl od konkrétně - abstraktních správních aktů, spíše normativním správním aktům, to je zároveň i to hlavní co je odlišuje od klasického individuálního správního aktu (rozhodnutí). Oproti tomu konkrétním určením adresátů tohoto aktu se s individuálním správním aktem shoduje, což jej zas naopak od normativního správního aktu odlišuje. Z hlediska definice tohoto aktu pro něj tedy platí přesný opak toho co pro konkrétně - abstraktní správní akty.²⁴ Tyto správní akty se v praxi v porovnání s konkrétně - abstraktními správními akty budou vyskytovat v daleko menší míře. Někteří autoři dokonce tento správní akt považují pouze za jakýsi teoretický konstrukt bez možnosti jeho praktického využití.²⁵ Jako příklad abstraktně – konkrétního správního aktu je doktrínou uváděn lesní hospodářský plán, který nalezneme v § 24 zákona č. 289/1995 Sb., Lesní zákon.

²³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24

²⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 27

²⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 28

2.4. Shrnutí a komparace správních aktů

Pro všechny výše zmíněné formy vnější činnosti veřejné správy platí některé shodné znaky. V každém z jednotlivých případů se jedná o činnost podzákonnou, svěřenou správním orgánům na základě zákona s možností ji vykonávat pouze podle zákonem stanovených pravidel. Všechny tyto akty jsou vydávány autoritativně z vrchnostenského postavení správního orgánů.

Jak normativní správní akty, tak i správní akty smíšené povahy nemohou stanovovat nové povinnosti, mohou pouze konkretizovat povinnosti stávající, které vyplývají z konkrétních zákonů, a to pouze za předpokladu, že jsou k této konkretizaci zákonem správní orgány zmocněny. Individuální správní akty se oproti tomu se správními akty smíšené povahy shodují v určité proceduře, která předchází jejich vydání a na které se více či méně mohou podílet i třetí osoby, které jsou nebo budou tímto správním aktem bezprostředně dotčeny. To u normativních správních aktů vůbec nepřichází do úvahy.

Obecná úprava této procedury se nachází ve správním řádu, speciální pak ve zvláštních zákonech, které mohou obsahovat odchylky od této obecné úpravy, avšak musí se minimálně řídit zásadami správního řádu.

Závěrem lze konstatovat, že správní řízení i úpravu institutu opatření obecné povahy jako zástupce smíšeného správního aktu nalezneme v právních předpisech se silou zákona. Oproti tomu možnost vydávat nařízení a vyhlášky jako normativní správní akty je garantována již Ústavou, tedy právním předpisem se silou ústavního zákona. I proto lze přisvědčit některým autorům, kteří již z hlediska systematického umístění opatření obecné povahy ve správním řádu jej považují za správní akt v širším slova smyslu.

3. Opatření obecné povahy - pojem

Zákonná definice opatření obecné povahy uvedená v části šesté správního řádu konkrétně v § 171 zní následovně: „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“²⁶ Správní řád tak nám, adresátům právní úpravy, neříká čím opatření obecné povahy je, ale *a contratio* nám říká, čím opatření obecné povahy není. Podle této negativní zákonné definice tedy opatření obecné povahy není ani právním předpisem (normativním správním aktem) ani rozhodnutím (individuálním správním aktem). Zákonodárce tak ponechává zcela na právní teorii a judikatuře, aby vymežila pozitivní definici tohoto institutu.

Podle Ústavního soudu se v případě opatření obecné povahy jedná o: „určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé“²⁷ Nejvyšší správní soud byl v definici opatření obecné povahy ještě konkrétnější, když řekl: „opatřením obecné povahy podle českého práva je pouze opatření s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty“²⁸ nadto ke konkrétnosti předmětu dodává: „pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv.“²⁹ Obecností adresátů se pak podle teorie práva rozumí předem neurčených počet subjektů. Z toho vyplývá, že podle judikatury těchto soudů opatřením obecné povahy je pouze takový správní akt, který určuje konkrétní předmět a abstraktní okruh adresátů *a contratio* opatřením obecné povahy není akt, který obsahuje abstraktní vymezení předmětu a určité adresáty.

Původní návrh zákonného znění opatření obecné povahy v českém správním řádu, se snažil o pozitivní definici: „Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“³⁰ Bohužel tento návrh přijat nebyl a české právo tak musí pracovat pouze s negativní definicí tohoto pojmu.

Zavedení úpravy opatření obecné povahy jako nového „hybridního“ správního aktu jak podle D. Hendrycha, tak i podle Nejvyššího správního soudu: „svědčí o nedostatečnosti

²⁶ Srov. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. US 14/07

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62

³⁰ Sněmovní tisk 201/0 [online], *Vládní návrh zákona správní řád*, Poslanecká sněmovna 2003, <http://psp.cz>

*tradičního rozlišování mezi abstraktními (normativními) akty na straně jedné a konkrétními (individuálními) akty na straně druhé v reálném životě.*³¹

Opatřením obecné povahy může být vydáno pouze v případě, kdy je to zvláštním zákonem předvídáno a zároveň jím nelze stanovovat nová práva a povinnosti, které ze zákona nevyplývají.

3.1. Zavedení opatření obecné povahy do Českého právního řádu

Opatření obecné povahy bylo do českého právního řádu zavedeno přijetím zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, s platností od 24. 9. 2004 a s účinností od 1. 1. 2006, konkrétně tuto úpravu nalezneme v hlavě šesté s názvem Opatření obecné povahy. Důvodová zpráva k zavedení tohoto institutu uvádí následující: *Opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*

*Předkládaná úprava se inspiroje kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Samotné zavedení institutu opatření do praxe správní řád ponechává zvláštním zákonům.*³²

Z mého pohledu nejdůležitějšími informacemi, které důvodová zpráva uvádí, jsou jednak informace, že opatření obecné povahy je motivováno zahraniční zkušeností, že se pod jinými názvy již v českém právním řádu vyskytuje a v neposlední řadě to, že se má jednat pouze o obecnou úpravu a zavedení do praxe bude ponecháno zvláštním zákonům. Ke dvěma prvním bodům z důvodové správy se nyní budu stručně věnovat. Třetí bod, týkající se obecnosti bude rozveden v kapitole týkající se okolností vzniku opatření obecné povahy.

V zahraničí je opatření obecné povahy známé jako všeobecné opatření³³. Pro příklad je možné uvést Německo, kde: *„všeobecné opatření je definováno jako správní akt, který dopadá na obecnými znaky vymezený nebo vymezitelný okruh osob, anebo který dopadá na veřejnoprávní vlastnost určité věci nebo se týká jejího využití veřejností.*³⁴ V německém právním řádu ho můžeme nalézt pod pojmem *Allgemeinverfügung* a z hlediska systematiky, je

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98

³² Sněmovní tisk 201/0 [online], *Vládní návrh zákona správní řád*, Poslanecká sněmovna 2003, <http://psp.cz>

³³ HENDRYCH, D a kol. *Správní právo. Obecná část 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 179

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

považováno za druh správního aktu³⁵. Což vychází i ze systematického umístění v zákoně.³⁶ Všeobecné opatření zde může mít obě podoby smíšeného správního aktu tedy jak konkrétní předmět a abstraktní množinu adresátů, tak i naopak abstraktní předmět s konkrétně určenými adresáty.³⁷ Na rozdíl od české právní úpravy, kde musela pozitivní definici opatření obecné povahy přinést až judikatura, německý správní řád *Verwaltungsverfahrensgesetz* tento institut ve svém § 35³⁸ již pozitivně definuje³⁹. Oproti Německu, Rakousko s pojmem opatření obecné povahy nepracuje vůbec. V rámci správních aktů rakouský právní řád rozlišuje pouze individuální správní akty (*Beschide*), k nimž jsou v případě potřeby řazeny i příkazy, bezprostřední pokyny a normativní správní akty (*Verordnungen*)⁴⁰. Na opatření obecné povahy je rakouským právním řádem nahlíženo jako na normativní správní akt (resp. podzákonnou právní normu), k jehož vydání je zapotřebí speciálního zmocnění, které stanoví zákon.⁴¹ Další německy mluvící zemí je Švýcarsko, které stojí ve vnímání opatření obecné povahy někde mezi Německem a Rakouskem. Pojem opatření obecní povahy (*Allgemeinverfügung*) švýcarský správní řád nezná nicméně jak švýcarská doktrína, tak i judikatura s pojmem opatření obecní povahy (*Allgemeinverfügung*) pracuje, ale není tak propracované jako u jejich německých sousedů. Švýcarsko pracuje s všeobecným opatřením jako se správním opatřením, které směřuje na jednu konkrétní věc a zároveň směřuje k neurčenému okruhu osob.⁴²

Pro shrnutí lze uvést, že Německo má nejpropracovanější přístup k všeobecnému opatření, na rozdíl od Rakouska, které se stále snaží držet tradičního rozlišování podzákonných správních aktů. Někde na pomezí těchto dvou přístupů se pak ocitá Švýcarsko, kterému je podle Nejvyššího správního soudu česká právní úprava nejbliže.

Jak již bylo zmíněno výše, správní řád vstoupil v platnost dne 24. 9. 2004 a v účinnost dne 1. 1. 2006. Mezitím však došlo k přijetí zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), který vstoupil v platnost dne 31. 3. 2005 a v účinnost dne 1. 5. 2005, tedy o osm měsíců dříve než správní řád. Na tom by krom relativně krátké legisvakanční lhůty nebylo nic

³⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 30

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

³⁸ § 35 Německého správního řádu *Verwaltungsverfahrensgesetz* („VwVfG“): „*Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.*“

³⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 30

⁴⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 41

⁴¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 41

⁴² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 37

zvláštního, nicméně tento zákon ve svých ustanoveních již dával prostor Českému telekomunikačnímu úřadu pro úpravu či upřesnění povinností ze zákona vyplývajících opatření obecné povahy, které v tu chvíli ještě právní řád neznal. Dále pak ve své dvacáté první části zavedl změnu zákona č. 150/2002 Sb., Soudního řádu správního, který doplnil právě o řízení s názvem: Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, podotýkám stále za situace, kdy český právní řád neznal institut tohoto opatření. Na tento paradox upozorňuje i V. Sládeček ve své učebnici správního práva.⁴³ Důležité v této situaci jistě je ptát se, zda bylo z ústavního hlediska správné rozšířit působnost (tehdy Nejvyššího správního soudu) i o přezkum nově zavedeného správního aktu na pomezí normativního a individuálního správního aktu.⁴⁴ Ústava ve své Hlavě čtvrté, týkající se moci soudní konkrétně v čl. 87 ods. (3) písm. a) nicméně počítá s tím, že zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem⁴⁵.

S účinností správního řádu na sebe změny jednotlivých zákonů nenechaly dlouho čekat. Jako příklad bych chtěl uvést stavební zákon, který s odkazem na přijetí úpravy správního řádu v šesti případech změnil označení a správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti nově zavedl formou opatření obecné povahy. Šlo tehdy o *zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4 nového stavebního zákona)*, *územní plán (§ 43 odst. 4 nového stavebního zákona)*, *vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2 nového stavebního zákona)*, *regulační plán (§ 62 odst. 1 nového stavebního zákona)*, *územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 nového stavebního zákona)* a *územní opatření o sanaci území (§ 97 odst. 2 nového stavebního zákona)*.⁴⁶ Bohužel tento, tehdy nový, stavební zákon ve svých přechodných ustanoveních nestanovil jakým způsobem posuzovat stávající územní plány, které byly pořízeny a schváleny podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., Stavební zákon (starý), jejichž závazné části byly vyhlášeny prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.⁴⁷ Tyto obecně závazné vyhlášky byly s největší pravděpodobností právě tím, kde zákonodárce spatřoval již ve stávajícím právním řádu materii opatření obecné povahy, kterou zmiňuje v důvodové zprávě k zavedení tohoto institutu.

Starost jakým způsobem posuzovat obecně závazné vyhlášky, vyhlášené na základě zvláštních zákonů, které ve své závazné části obsahovaly materii odpovídající nově zavedenému institutu opatření obecné povahy tak zákonodárce nechal na posouzení judikatuře, která se

⁴³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 173

⁴⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 102

⁴⁵ Srov. čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. US 14/07

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. US 14/07

musela vypořádat, jakým způsobem bude na tyto podzákoné právní akty, které si již materií a formou neodpovídaly, nahlížet.

4. Materie versus forma

Důležitým požadavkem správní činnosti při výkonu veřejné správy je, aby forma správních činností odpovídala jejich skutečnému obsahu. Tento požadavek se pojí s principem předvídatelnosti práva a principem právní jistoty. Bohužel v praxi se však velmi často vyskytují případy, kdy forma vydaného správního aktu není v souladu s jeho skutečným obsahem.⁴⁸ Tato vada může mít pak velmi vážné dopady, neboť od formy se odvíjí jak procesní aspekty přijímání dotyčného aktu, tak i jeho přezkum či možnosti podání opravných prostředků. Jak proces, tak přezkum formy správního aktu se totiž u každé formy činnosti veřejné správy výrazně liší. V případě normativního správního aktu se bude jednat zejména o kontrolu aktu jako normy, v druhém případě kontroly individuálního nebo smíšeného správního aktu jsou zajištěny možnosti podat opravné prostředky již v rámci správního řízení nebo možnost obrátit se následně žalobou na správní soud; v případě opatření obecné povahy je možné využít i další možnosti obrany⁴⁹ viz. níže procedura přijímání opatření obecné povahy. Ústavní soud se k této situaci, kdy se forma neshoduje s materií a normativním aktem je upravován konkrétní případ respektive, kdy je individuálním správním aktem regulován obecný předmět s obecně určenými adresáty, vyjádřil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, známým také jako „Jezy na Labi“, kterým podle § 70 odst. (1) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušil ustanovení §3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě z důvodu porušení základního principu dělby moci. V tomto případě Ústavní soud judikoval následující: „*Ústavní soud posoudil předložený návrh na zrušení ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě a shledává, že tento návrh je důvodný. Napadené ustanovení je protiústavní, protože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.*“⁵⁰ Z tohoto nálezu je tedy jasně patrné, že nedodržení formy konkrétního aktu může vést k protiprávnosti daného aktu a k jeho zrušení.

Základní problém v nazírání na opatření obecné povahy, se kterým se musel Nejvyšší správní soud vypořádat, byl jaký výklad, ze dvou možných při chápání opatření obecné povahy použije. Zda bude opatření obecné povahy chápat z hlediska materiálního nebo formálního pojetí.⁵¹

⁴⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57

⁴⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

⁵¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 170

Materiální pojetí vychází z přesvědčení, že není rozhodující, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že má určitý orgán státní správy vydat opatření obecné povahy, ale záleží na obsahu konkrétního zákonného ustanovení tj. na jeho definičních znacích, které v případě, kdy naplňují obsah § 171 a násl. správního řádu, bude se i bez výslovného označení jednat o opatření obecné povahy. Oproti tomu formální pojetí spočívá na zcela opačné zásadě. Z pohledu formálního pojetí lze mít za opatření obecné povahy pouze takový úkon, pro který zvláštní zákon takovou formu výslovně stanoví. Formálním pojetím je podle Nejvyššího správního soudu situace: „*kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný*“⁵²

4.1. Přístup české judikatorní praxe

Význam judikatury v českém právním prostředí sice nehraje tak zásadní roli jako v angloamerickém právním prostředí, nicméně i v našem (kontinentálním) typu právní kultury mají judikáty svůj význam. A. Gerloch ve své teorii práva uvádí, že klíčové judikáty mají tzv. „*quasiprecedenční význam*“⁵³, s tím nelze než souhlasit. Judikatura může svým výkladem při aplikaci práva vyplňovat mezery v právním řádu, určovat jak správně chápat některé právní instituty a nastavovat jistá pravidla, jak rozhodovat v určitých případech a tím zvyšovat právní jistotu a legitimní očekávání.

V případě opatření obecné povahy mají právě jak Ústavní, tak i Nejvyšší správní soud mají lví podíl na tom, jak je na něj dnes nahlíženo a jak je chápáno. Významnou roli tyto dva soudy sehrály hned v začátcích zavádění opatření obecné povahy do právního řádu české republiky.

Praxe se totiž nemůže spokojit s negativní definicí tak jak je stanovena ve správním řádu, pro pochopení tohoto institutu a pro zvýšení právní jistoty je třeba jej definovat i pozitivními znaky, díky kterým bude snazší tento institut správně podřadit pod zákonnou úpravu. V tomto případě byl zcela zásadním rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005-98 o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel. V tomto případě šlo o to, zda Český telekomunikační úřad nepřekročil svou pravomoc tím,

⁵² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55

⁵³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 71

že opatřením obecné povahy stanovil, že přenesením telefonního čísla zaniká účastnická smlouva.

Nejvyšší správní soud v tomto přelomovém rozhodnutí definoval, čím opatření obecné povahy vlastně je. Ve svých úvahách se zabýval jak vládním návrhem zákona (sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003), který stanovoval pozitivní definici opatření obecné povahy. Tak i platnou právní úpravu § 171 odst. 1 správního řádu stanovující definici negativní z čehož dovodil následující: „*Opatření obecné povahy: nemůže být zároveň obecné co do subjektů i co do předmětu, neboť pak by šlo o právní normu, resp. právní předpis jakožto nositele právní normy; nemůže být zároveň konkrétní co do předmětu a individuální co do adresátů, neboť pak by šlo o rozhodnutí; musí být buď obecné co do subjektů a konkrétní co do předmětu, nebo určovat své adresáty individuálně a předmět obecně. Pozitivněprávní určení, která z těchto dvou alternativ je správná, se podává z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb., podle něhož povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena. Citované ustanovení tedy předpokládá, že povinnost konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné č. 500/2004 Sb. takový důraz na jeho pojmenování v rozhodnutí. I tento výklad tedy vede k závěru, že opatřením obecné povahy podle českého práva je opatření s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty.*“⁵⁴

Tímto se ovšem soud nevyčerpal a uvedl další stěžejní přístupy k problematice opatření obecné povahy, když judikoval následující: „*Opatření obecné povahy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“⁵⁵ právě z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud zrušil ustanovení článku 3 písm. d) opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 6. 2005, které stanovovalo povinnosti nad rámec vymezený zákona. Na tomto místě bych ještě rád uvedl, že toto tvrzení Nejvyššího správního soudu je zcela v souladu s Listinou základních práv a svobod a jejím čl. 4 odst. 1, který říká: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“⁵⁶ Opatření

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

⁵⁶ Srov. čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

obecné povahy není právním předpisem a už vůbec nejde o zákon, proto není možné tímto způsobem již z ústavního hlediska vydávat nové povinnosti.⁵⁷

Zároveň se soud tímto rozsudkem postavil na stranu materiálního pojetí opatření obecné povahy tím, že vyslovil následující: „*Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší.*“⁵⁸

Toto materiální pojetí opatření obecné povahy bylo však zanedlouho zpochybněno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který se, oproti dřívějšímu rozhodnutí, svým usnesením 3 Ao 1/2007 ze dne 13. března 2007, přiklonil naopak k formálnímu pojetí opatření obecné povahy. Když odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Břeclavska a stanovil ve svém odůvodnění následující: „*opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmíněk tam uvedených. Pomocí argumentu á contrario lze pak dovést, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu.*“⁵⁹ čímž soud chtěl posílit právní jistotu a zajistit vyšší míru předvídatelnosti práva.

Nicméně i toto rozhodnutí rozšířeného senátu bylo následně zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008 pod sp. zn. Pl. ÚS 14/07. V odůvodnění tohoto nálezu vyjádřil Ústavní soud, i s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu týkající se zásad spravedlivého procesu, přednost při posuzování správních aktů jako opatření obecné povahy hledisko materiální. Toto materiální pojetí při posuzování správních aktů jako opatření obecné povahy potvrdila i následná judikatura Ústavního soudu a setrvala na něm doposud. Nicméně i judikatura se vyvíjí a nadále zpřesňuje, co se materiálním pojetím rozumí a jaké jsou jeho meze. Proto je vždy nutné vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky, tedy zejména zda se jedná o konkrétní předmět s obecně určenými adresáty.

⁵⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 814

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

⁵⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, č. j. 3 Ao 1/2004 - 44

5. Proces a okolnosti vzniku opatření obecné povahy

Hned na začátku této kapitoly bych chtěl zmínit opět zásadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, který ve svém odůvodnění uvedl následující princip: „Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením opatření obecné povahy ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“⁶⁰ z čehož vyplývá, že v případě, kdy je správní orgán zákonem zmocněn k vydání opatření obecné povahy za účelem konkretizace povinností vyplývajících ze zákona, je zmocněn k vydání právě a pouze k tomuto správnímu aktu. Nesmí si možnost vydání opatření obecné povahy vyložit jako generální zmocnění k vydání jakéhokoliv podzákonného právního předpisu nýbrž musí dodržet formu, kterou mu zákon *a priori* stanovuje. To samé platí i pro vydání správního rozhodnutí. Správní orgán nemůže správním rozhodnutím nahradit vydání opatření obecné povahy nebo naopak opatřením obecné povahy nahradit vydání správního rozhodnutí. Proto v případě, kdy zvláštní zákon zmocňuje správní orgán z formálního hlediska k vydání určitého úkonu a dává mu na výběr ze dvou možných. Buďto správního rozhodnutí anebo opatření obecné povahy, může správní orgán vydat opatření obecné povahy pouze v případě, kdy má být tento správní akt adresován neurčitě označenému okruhu osob a nikoliv individuálně určeným jedincům (opět převaha materiálního pojetí)⁶¹ zde bych jako příklad uvedl další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 ze dne 7. ledna 2009, kde se soud zabýval dopravním značením, jako opatřením obecné povahy, které bylo umístěno ve slepém úseku komunikace tak, že nemohlo omezit nikoho jiného než právě jednu konkrétní osobu (navrhovatele ve výše zmíněném řízení) čímž se dostalo do rozporu s kolaudačním rozhodnutím a omezilo tak práva této osoby uvedené v rozhodnutí. Soud zde konstatoval, že správní orgán tímto porušil princip legitimního očekávání a taktéž i princip proporcionality a uvedené dopravní značení rozsudkem zrušil.⁶²

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

⁶¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 61

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100

5.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy

Jak již bylo zmíněno několikrát výše, obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy nalezneme v části šesté správního řádu. Tato obecná úprava se s ohledem na ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví své procesní odchylky od této obecné úpravy. Platí tedy obecné právní pravidlo *lex specialis derogat lex generalis*. V případě, že speciální zákon obsahuje odchylku pouze pro některou část procesu vydávání opatření obecné povahy, ve zbytku se opět použije subsidiárně postup stanovený správním řádem.

Proces řízení o vydání opatření obecné povahy by se vzhledem k tomu, že se jedná o konkrétně – abstraktní správní akt, měl již z podstaty věci nacházet někde na rozhraní mezi správním řízením, jehož výsledkem je vydání správního rozhodnutí na straně jedné a postupem při vydávání normativních správních aktů na straně druhé.⁶³ Podle *D. Hendrycha* se proces vydání blíží více ke správním rozhodnutím než k právním předpisům a to z toho hlediska, že se úprava institutu opatření obecné povahy nachází právě ve správním řádu, který je obecnou normou pro správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Tato myšlenka je zároveň podpořena tím, že podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu znějícím následovně: „*Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.*“⁶⁴, kdy část první správního řádu zakotvuje zejména základní zásady činnosti správních orgánů a část druhá upravuje obecné ustanovení o správním řízení. Důležité slovo v tomto ustanovení je slovo „přiměřeně“ podle legislativních pravidel vlády znamená použití tohoto slova následující: „*Slova „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy*“⁶⁵ z toho vyplývá, že v případě použití první a druhé části správního řádu je třeba nejprve dobře zvážit, jaké ustanovení lze, s ohledem na rozdílnost opatření obecné povahy a správního rozhodnutí, na proces vydávání opatření obecné povahy vztáhnout, jelikož podle definice z legislativních pravidel vlády se tyto dvě části správního řádu *a priori* na proces vydání opatření obecné povahy v plném rozsahu vztahovat nemají.

Samotný proces vydání opatření obecné povahy je správním řádem upraven velmi stručně. Je tomu tak proto, že správní řád počítá se svou aplikací pouze v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jinak. Nicméně, zvláštní zákony mohou a také jistě budou obsahovat procesní odlišnosti čímž lze odůvodnit strohost obecné úpravy.

⁶³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 77

⁶⁴ Srov. § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁶⁵ Srov. čl. 41 Legislativní pravidla vlády

Samotný proces je různými autory rozdělen do různých fází. Z mého pohledu je nejdetailněji rozpracován proces v publikaci: *Opatření obecné povahy v teorii a praxi* od autorů Hejče a Bahýľové, z jejichž rozdělení budu v této práci také vycházet, a kteří rozdělují proces vydání do těchto čtyř fází:

1. „zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy, související se zpracováním návrhu opatření obecné povahy;
2. projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány, tzn. orgány projednání mezi orgány veřejné správy;
3. projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami, kterým byl za tímto účelem zveřejněn; a
4. zveřejnění výsledného znění opatření obecné povahy, od kterého se odvíjí jeho účinnost“⁶⁶

Jednotlivým fázím se budu nyní detailněji věnovat. Nicméně je zde dobré si znovu připomenout, že podle § 1 odst. 2 správního řádu jde o obecnou úpravu, která se použije se pouze v případě, když zvláštní zákon nestanoví jinak.

5.1.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy

Průcha ve své učebnici správního práva k návrhu na opatření obecné povahy uvádí následující: „*Z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení o vydání opatření obecné povahy, vzdor tomu, že se zde hovoří o „návrhu“ se zahajuje z moci úřední, čímž je vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zveřejnění veřejné správy*“.⁶⁷ Oproti tomu Vedral možnost správního orgánu postupovat na žádost dotčené osoby nevyklučuje. Nicméně častějšími případy v praxi budou jistě řízení zahajovaná z moci úřední tedy *ex officio*, to ovšem nebrání tomu, aby zvláštní zákon zvolil postup odlišný a stanovil podmínku vydání opatření obecné povahy třeba i pouze jen na základě žádosti.⁶⁸ Závěrem k této problematice týkající se iniciativy návrhu lze konstatovat, že pokud není stanoveno jinak, bude se toto řízení zahajovat z moci úřední.

Obecná právní úprava ve správním řádu (byť nevýslovně) předpokládá, že návrh opatření obecné povahy bude vypracován správním orgánem, který je k jeho vydání podle zvláštní právní úpravy věcně a místně příslušný.⁶⁹ Řízení je tedy nejčastěji zahajováno v případě, kdy příslušný správní orgán sezná na základě vlastních poznatků, že je třeba konkretizovat zákonné povinnosti

⁶⁶ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 79

⁶⁷ PRŮCHA P., *Správní právo, obecná část*, 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno, 2012, Aleš Čeněk, s. 306

⁶⁸ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 79

⁶⁹ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 79

například pro určité území nebo pro určitý předmět. Nebo může tento podnět správnímu orgánu ve smyslu § 42 správního řádu podat jakákoliv fyzická nebo právnická osoba.

Řízení o vydání opatření obecné povahy se vzhledem k absenci účastníků řízení zahajuje oznámením návrhu veřejnou vyhláškou, zveřejněnou na úřední desce. Obecná úprava zahájení řízení z moci úřední, podle části druhé správního řádu, je zde vyloučena. Zahájení řízení *ex officio* podle § 46 totiž spojuje okamžik zahájení řízení s oznámením zahájení řízení účastníkovi, který zde absentuje.⁷⁰

5.1.2. Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány

Před zveřejněním návrhu opatření obecné povahy musí být návrh, včetně odůvodnění, nejprve projednán s dotčenými orgány podle § 136 správního řádu. To jaké orgány budou v konkrétním případě „dotčené“ tím, že se návrh bude dotýkat jejich působnosti, bude nejčastěji vyplývat přímo ze zvláštního předpisu.⁷¹ Skutečnost, že jde v podstatě o interní projednání návrhu v rámci veřejné správy, dává v této fázi řízení předpoklad výrazně stručnějšího odůvodnění. Projednání v této fázi řízení má svůj význam zejména pro, to aby k návrhu mohly příslušné specializované orgány vydat svá stanoviska.⁷²

K případu, kdy by správní orgán navrhuující opatření obecné povahy, opomněl projednat návrh s dotčenými orgány, se také již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2. září 2010, vyjádřil a to následovně: „*nevyžádání povinného stanoviska dotčeného orgánu státní správy představuje procesní vadu, která by za určitých podmínek mohla vést i ke zrušení napadeného opatření obecné povahy*“⁷³ v tomto konkrétním případě se jednalo o dotčené orgány státní správy k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu. Správní orgán navrhuující opatření obecné povahy tyto orgány vyzval až následně, což podle Nejvyššího správního soudu nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy: „*a následně si vyžádá souhlasné dodatečné stanovisko tohoto opomenutého dotčeného orgánu, je zcela zřejmé, že toto opomenutí nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy*“⁷⁴ to vše samozřejmě za předpokladu, že opomenutý dotčený orgán vydá kladné stanovisko.

⁷⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 81

⁷¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 831

⁷² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 82

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161

Závěrem k této fázi řízení lze říci, že bude velmi záležet na zvláštní úpravě, která určí, jaké orgány budou v konkrétním případě dotčenými. Tato zvláštní právní úprava může také určit zvláštní proceduru projednání s dotčenými orgány anebo ji třeba i úplně vyloučit.⁷⁵

5.1.3. Projednání návrhu na opatření obecné povahy s dotčenými osobami

Po skončení „interní“ fáze projednání návrhu opatření obecné povahy pouze v rámci veřejné správy následuje fáze projednání s dotčenými osobami v rámci širšího projednání, které je pro výslednou podobu opatření obecné povahy rozhodující.

Důležitým momentem je okamžik zveřejnění. Podle Průchy je právě okamžik zveřejnění návrhu na úřední desce tím momentem, kdy se podle správního řádu řízení o vydání opatření obecné povahy zahajuje.⁷⁶

Návrh již se stanovisky dotčených orgánů se dotčeným osobám doručuje veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, kterou správní orgán vyvěsí na své úřední desce a také na úředních deskách obecních úřadů dalších obcí, jejichž správních obvodů se má výsledné opatření obecné povahy dotýkat. Doba, po kterou podle § 172 správního řádu musí být návrh zveřejněn, je 15 dnů. Podle § 25, který obecně upravuje doručování veřejnou vyhláškou, stanoví ve svém odstavci 2, že písemnost se považuje za doručenu patnáctým dnem po vyvěšení. To znamená, že návrh bude vyvěšen nejméně 30 dnů. Pouze na okraj, vzhledem přiměřené aplikaci ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého se do běhu lhůty nezapočítává do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, bude návrh vyvěšen ještě o pár dní déle. Nutno ještě podotknout možnost zveřejnění i jiným způsobem, v místě obvyklém. Tento postup sice není obligatorní, nicméně v určitých případech se může jevit jako více vhodný nadto je tento postup v souladu se základními principy veřejné správy.⁷⁷ Lepší informovanost dotčených osob jistě zvyšuje počet osob, které se budou chtít k návrhu vyjádřit. V tomto já osobně shledávám největší nedostatek veřejné správy. I když v dnešní době jsou jisté informační kanály, kde se může člověk dozvědět, co se v jeho okolí chystá za případné změny, většinou se o těchto změnách dozví, až když jsou již tyto změny odsouhlaseny a nedá se s nimi nic dělat. Proto je z mého pohledu jakékoliv neformální informování veřejnosti velice důležité a považuji ho za jeden ze základních principů dobré správy.

⁷⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2017, s. 82

⁷⁶ PRŮCHA P., *Správní právo, obecná část*, 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno, 2012, Aleš Čeněk, s. 306

⁷⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2017, s. 83

Zvláštní úprava může ovšem i v tomto případě stanovit odlišně. Například zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve svém § 77 odst. 5 doručování a vyzývání veřejnosti k podávání připomínek či námitek zcela vylučuje.

Speciální úpravu zveřejnění návrhu upravuje i samotný správní řád ve svém § 172 odst. 2, který upravuje ty situace, kdy není možné zveřejnit na úřední desce návrh opatření obecné povahy v úplném znění. V tomto případě musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁷⁸

Zároveň ze zveřejněného návrhu musí být jasně patrné, že se tímto návrhem vyzývají dotčené osoby k podávání kvalifikovaných připomínek či námitek. Právo podat připomínky či námítky a tím, dotčeným osobám garantovat alespoň možnost chránit své zájmy je jedním z hlavních cílů a garancí procesních práv této právní úpravy. Pro připomínky platí, že může podat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.⁷⁹ Oproti tomu námítky mohou podat pouze vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva k jejich nemovitosti, mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny anebo i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, ovšem pouze za předpokladu, určí-li tak správní orgán.⁸⁰ Z výše uvedeného lze vyvodit, že skupina osob mající právo uplatnit k návrhu opatření obecné povahy připomínky bude podstatně širší než tak skupina, která bude oprávněna k návrhu podat odůvodněné námítky.

Jak již bylo zmíněno, připomínky v řízení o návrhu opatření obecné povahy může uplatnit kdokoli, za předpokladu, že jeho povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Forma, ve které se tyto připomínky podávají, záleží na skutečnosti, zda se k návrhu bude či nebude konat veřejné projednání. V případě konání veřejného projednání se připomínky uplatňují ústně a následně se protokolují. Samozřejmě na veřejném projednání nejsou vyloučeny ani připomínky v písemné formě. Oproti tomu pokud se veřejné projednání nekoná, je možné z podstaty věci uplatnit pouze připomínky v písemné formě.⁸¹

Připomínky lze uplatnit pouze ve lhůtě stanovené správním orgánem, tato lhůta se zveřejňuje spolu se zveřejněním návrhu opatření obecné povahy. Sám správní řád lhůtu

⁷⁸ Srov. § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁷⁹ Srov. § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁸⁰ Srov. § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁸¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 833

nestanovuje, proto je na správním orgánu, aby uvážil a rozhodl o lhůtě, která bude vzhledem k okolnostem a složitosti návrhu přiměřená.

S podanými připomínkami je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.⁸² K tomu Nejvyšší správní soud judikoval toto: „nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.

Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“⁸³

Nicméně formální požadavky nejsou kladeny jen na správní orgán, ale i na podatele připomínek. Připomínky by měly splňovat náležitosti § 37 správního řádu, který stanoví obecné náležitosti podání. Podle § 37 odst. 2 musí být z jakéhokoliv podání vůči správnímu orgánu patrné, kdo je činí, které věci se týká a co dotyčná osoba navrhuje.

Oproti připomínkám představují podstatně silnější procesní nástroj námítky. Vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, přiznává správní řád privilegované postavení a tím i možnost k podání námítky.

I v tomto případě může zvláštní zákon rozšířit nebo zúžit okruh osob, které opravňuje k podání námítek. Příkladem může být § 39 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon, který okruh osob oprávněných k podání námítek zužuje nebo § 98 odst. 3 téhož zákona, který okruh osob naopak rozšiřuje.

K tomu, který vlastník nemovitosti, jehož práva mohou být dotčena, se vyjádřil Nejvyšší správní soud následovně: „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn

⁸² Srov. § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48

územního plánu“⁸⁴ Správní orgán musí při posuzování otázky dotčenosti použít extenzivní přístup. Rozhodující hledisko pro to zda se jedná o připomínku či námitku, je subjekt který výhradu k návrhu v řízení o vydání opatření obecné povahy vznesl. Rozdíl mezi připomínkami a námitkami je ovšem v lhůtě, do kdy mohou být podávány. Zatímco lhůtu k podání připomínek správní řád nestanovuje, v případě námitek určuje prekluzivní 30 denní lhůtu ode dne zveřejnění návrhu. Navíc správní řád stanoví, že tuto lhůtu nelze prominout. Pro pozdě uplatněné námitky platí, že uplatněny nebyly. V praxi by ovšem teoreticky mohla nastat situace, že by správní orgán mohl pozdě uplatněnou námitku, brát v potaz jako připomínku. Tato situace by ovšem mohla nastat pouze za předpokladu, kdy by správní orgán stanovil pro podání připomínek delší lhůtu a pouze u písemného řízení.

O včasné podaných námitkách je povinen správní orgán vydávající opatření obecné povahy rozhodnout a své rozhodnutí také odůvodnit. Toto odůvodnění je pak součástí odůvodnění vydaného opatření obecné povahy. Proto je v případě námitek nezbytné použít ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu, které obecně upravuje postup správního orgánu v případě, kdy jakékoliv podání směřující vůči správnímu orgánu nesplňuje předepsané náležitosti. Správní orgán, podle tohoto ustanovení, vyzve podatele k odstranění vad a zároveň mu stanoví přiměřenou lhůtu.

V případě podání více námitek, je správní orgán povinen rozhodnou o každé zvlášť. Výsledné odůvodnění návrhu může pak obsahovat výčet rozhodnutí o námitkách.⁸⁵ Podle judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně pak z rozhodnutí č. j. 1 Ao 5/2010 – 169 vyplývá, že rozhodnutí o námitkách musí splňovat stejné požadavky, které správní řád klade na klasické správní rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu a opatření obecné povahy tomuto rozhodnutí poslouží pouze jako nástroj, kterým se oznamuje.⁸⁶

Standardní proces projednávání návrhu opatření obecné povahy je, jak bylo naznačeno, velmi zdouhavý. Zejména délky lhůt pro projednání námitek a připomínek, které jsou přinejmenším 15 + 30 dní od vyvěšení na úřední desce až po projednání návrhu s dotčenými osobami, činí řízení o vydání opatření obecné povahy značně neefektivním zejména v případech, kdy je zapotřebí vyřešit nějakou situaci opravdu rychle.⁸⁷

Tuto situaci řeší § 173 odst. 1 správního řádu, který modifikuje nabytí účinnosti opatření obecné povahy právě pro případ, kdy hrozí veřejnému zájmu vážná újma. Správní řád v tomto

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40

⁸⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 834

⁸⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 835

⁸⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 88

ustanovení umožňuje, aby opatření obecné povahy vstoupilo v účinnost bez projednání s dotčenými osobami a to již dnem vyvěšení návrhu. Jinak řečeno dotčené osoby nemohou podávat připomínky ani námítky před účinností opatření obecné povahy. Tuto možnost mají dotčené osoby tedy až po vstupu v účinnost.

K tomu je třeba dodat, že takový odklon od klasického řízení o návrhu opatření obecné povahy musí stanovit zvláštní zákon. Obecně se tato úpravu jeví poněkud problematická a má smysl se zde ptát, zda řízení, které následuje až po vstupu opatření obecné povahy v účinnost má vůbec nějaký smysl. Jestli v tomto případě nejde pouze a o jakési formální dokončení procesu bez reálné možnosti něco změnit.⁸⁸

Následně podané připomínky a námítky je pak možné spíše vnímat jako podněty podle § 42 správního řádu k zahájení nového řízení a vydání nového, již „plnohodnotného“ opatření obecné povahy. Zde je ovšem na zvážení správního orgánu, jak moc se těmito „podněty“ bude zabývat, je totiž dost dobře možné, že náhlá situace, která vyžadovala zvláštní postup k vydání opatření obecné povahy, v době, kdy hrozila vážná újma na veřejném zájmu, již pominula. Nicméně i tak je nutné toto zrychlené řízení vnímat jako významný zásah do subjektivních práv osob. V podstatě lze toto řízení srovnat se zvláštní úpravou, která připomínky či námítky dotčených osob zcela vylučuje. Proto by k tomuto odklonu mělo docházet pouze v nutných případech, kdy nelze činit jinak. A je zde na snadě i zvážít možnost využít přiměřené aplikace druhé části správního řádu, konkrétně institutu upraveného v § 61, kterým je předběžné opatření, které by mohlo zatímně upravit poměry těchto dotčených osob.⁸⁹

Na druhou stranu jedním z požadavků činnosti veřejné správy je, aby byla efektivní. Proto je v některých případech objektivně nutné, aby správní orgán rozhodl co nejrychleji a co nejúčinněji. Jako příklady takových zrychlených řízení o vydání opatření obecné povahy uvádí komentář ke správnímu řádu následující ustanovení. Například § 26bb zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, které umožňuje opatřením obecné povahy regulovat dočasné výjimky nebo zákazy a omezení v případě ohrožení nebo narušení stability bankovního či finančního systému. V tomto případě, opatření obecné povahy vstupuje v účinnost dnem zveřejnění na úřední desce České národní banky a námítky mohou být podávány až následně ve lhůtě 5 pracovních dnů ode dne zveřejnění.⁹⁰

Řízení o návrhu opatření obecné povahy je podle obecných ustanovení ve správním řádu řízením písemným. Připomínky nebo námítky je tedy nutné uplatňovat vždy písemnou formou.

⁸⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 88

⁸⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 89

⁹⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 836

Výjimkou z tohoto pravidla je tak zvané veřejné projednání návrhu podle § 172 odst. 3 správního řádu. Na tomto veřejném projednání je pak možné podat připomínky ústně, nicméně pro námitky platí stále písemná forma. To kdy se má nebo nemá nařizovat veřejné projednání návrhu správní řád, v ustanoveních týkajících se řízení o návrhu opatření obecné povahy neříká. Je proto nutné opět přiměřeně použít část druhou správního řádu, kde je možné z § 49 odst. 1 vyčíst kdy správní orgán nařizuje ústní jednání. Ústní jednání správní orgán nařizuje v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.⁹¹ Proto musí správní orgán, který vede řízení o vydání opatření obecné povahy při rozhodování, zda nařídít veřejné projednání návrhu, zvážit zda je toto jednání nezbytné a zda může napomoci uplatnění práv dotčených osob za účelem lepšího projednání návrhu na straně jedné a na straně druhé musí pamatovat na jednu ze základních zásad, kterou je zásada rychlosti a procesní ekonomie. Obě tyto zásady nalezneme v části první správního řádu v § 6 odst. 1 a 2.

V případě, že správní orgán sezná, že veřejné projednání návrhu bude účelné, oznámí místo a dobu na úřední desce a také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat a to ve lhůtě nejméně 15 dnů předem. Přičemž hrozilo-li by nebezpečí prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dnů.⁹²

Důležitou součástí opatření obecné povahy je jeho odůvodnění, do kterého se právě promítají jak připomínky, tak i námitky osob, kterých se návrh na opatření obecné povahy dotýká. Vedle odůvodnění záměru a příčin, které vedly správní orgán k vydání opatření obecné povahy, obsahuje odůvodnění i to, jakým způsobem se správní orgán vypořádal s připomínkami a zároveň také to jak rozhodl o námitkách.

Odůvodnění musí splňovat stejné požadavky, které jsou kladeny na odůvodnění klasických správních rozhodnutí. Tyto požadavky musí splňovat odůvodnění opatření obecné povahy jako celku, tak i každé jednotlivé rozhodnutí o námitkách, které tvoří jeho součást.⁹³ V naléhavých případech, popsaných výše. Kdy hrozí újma veřejnému zájmu a správní orgán vydá, v souladu se zvláštní úpravou, opatření obecné povahy bezodkladně účinné. Musí v jeho odůvodnění uvést, které důvody ho vedly k vydání opatření obecné povahy v tomto zrychleném režimu a zároveň také uvést v čem spatřoval újmu, která hrozila veřejnému zájmu.⁹⁴

⁹¹ Srov. § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁹² Srov. § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁹³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 91

⁹⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 92

5.1.4. Zveřejnění a účinnost opatření obecné povahy

Po projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány a dotčenou veřejností, jehož výsledek je správním orgánem do tohoto návrhu zahrnut, je návrh opatření obecné povahy připraven k postoupení do další fáze řízení, kterou je jeho schválení a vydání. Pouze řádně projednaný návrh o vydání opatření obecné povahy může být vydán jako výsledek tohoto řízení, s výjimkou výše popsaného zrychleného procesu vydání opatření obecné povahy.

V případě, kdy by správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o návrhu shledal, že opatření obecné povahy nevydává, nemůže toto rozhodnutí konstatovat v závazné části opatření obecné povahy. Takto zahájené řízení může zastavit tím, že vydá usnesení o zastavení řízení, aplikací § 66 odst. 2 správního řádu. Je tomu tak proto, že formu, kterou zákon stanovuje pro opatření obecné povahy, může mít pouze takový správní akt, která zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti abstraktně vymezeným osobám. Zastavení řízení podle § 66 odst. 2 se ovšem aplikuje pouze na řízení zahájená *ex officio*, kterých bude ovšem převážná většina.⁹⁵

U řízení zahajované na žádost, je situace trochu odlišná. Ukáže-li se v průběhu řízení, že opatření obecné povahy nemá být vydáno, bude správní orgán zřejmě muset vydat správní rozhodnutí, kterým meritorně rozhodne o zamítnutí návrhu.

K takovému zamítnutí by správní orgán musel jistě vyhotovit odůvodnění, se kterým by měl seznámit ty osoby, které by navrhovaným opatřením obecné povahy byly dotčeny. Tento postup, pokud by byla žádost zamítnuta, by vyžadoval formu správního rozhodnutí.

Správní řád ve svých generálních ustanoveních upravujících opatření obecné povahy nestanovuje postup pro jeho schvalování. To ponechává na zvláštních zákonech. Podmínku, kterou stanovuje je jeho zveřejnění a to včetně odůvodnění, které obsahuje odůvodnění návrhu jako celku tak i odůvodnění podaných námitek.

Finální opatření obecné povahy se dostává do sféry adresátů tím, že se vyvěsí formou veřejné vyhlášky na úřední desce správního orgánu, který ho vydal a také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká.⁹⁶ Současně se zveřejňuje také způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Problémem, před který nás zákonodárce úpravou v § 173 postavil, je nejednotnost terminologie. Zatímco v § 172 odst. 1 správní řád užívá slovní spojení „doručení veřejnou vyhláškou“ v § 173 odst. 1 je užito spojení „oznámení veřejnou vyhláškou“. Správní řád nicméně ve své části druhé, používá pojem „oznámení“ širěji a „doručení“ například podle

⁹⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 93

⁹⁶ Srov. § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

§ 72 odst. 1 se rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení.⁹⁷ Z toho je patrné, že doručení slouží pouze jeden ze způsobů, jakým se podle správního řádu oznamuje.⁹⁸ Ačkoliv tedy zákonodárce zvolil, možná trochu nešťastně, odlišnou terminologii okamžik oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 bude shodný jako okamžik zveřejnění podle obecné úpravy v § 172 odst. 1 správního řádu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k problematice zveřejnění již také vyjádřil ve svém usnesení č. j. 9 Ao 7/2011 – 489, a to následovně: „*Pokud jde o způsob, jakým se opatření obecné povahy dostává do sféry adresátů, má rozšířený senát za to, že právě v tomto ohledu lze nalézt mnoho podobného s normativním právním aktem. Stejně jako v případě právního předpisu, lze také u opatření obecné povahy rozeznat okamžik jeho „schválení“, k němuž může dojít např. hlasováním zastupitelstva, okamžik „vydání“, např. publikováním formou vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, a konečně samotný okamžik nabytí účinnosti. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí připodobnil vydávání opatření obecné povahy např. k vydávání právních předpisů obcí*“⁹⁹

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Tím se tento akt stává závazným, což znamená, že možnost jej změnit nebo zrušit nelze jinak, než použitím přezkumných prostředků.¹⁰⁰ Zde bych opět uvedl usnesení č. j. 9 Ao 7/2011 – 489 rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které k závaznosti uvádí: „*Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určeni obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastni.*“¹⁰¹

Přezkumné prostředky lze rozdělit na přezkumné prostředky podle správního řádu nebo podle soudního řádu správního.

⁹⁷ Srov. § 72 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

⁹⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 840

⁹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489

¹⁰⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 94

¹⁰¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489

6. Přezkum opatření obecné povahy

V této kapitole bych se rád pozastavil a zamyslel nad právní úpravou přezkumu opatření obecné povahy. Přezkum lze rozdělit do dvou rovin. Jedna spočívá v přezkumu opatření obecné povahy orgánem veřejné správy, pro případ, kdy je tento akt stížen vadami, pro který je nutné jej zrušit nebo změnit. A druhá rovina spočívá v možnosti obrátit se s žalobou ve správním soudnictví na příslušný soud za účelem zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Jinými slovy, v prvním případě je posuzován soulad opatření obecné povahy s právními předpisy a ve druhém případě je posuzována jeho zákonnost.¹⁰²

6.1. Přezkum opatření obecné povahy orgánem veřejné správy

Správní řád ve svém § 173 odst. 2 uvádí, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Tím vylučuje, na rozdíl od rozhodnutí v klasickém správním řízení, možnost podat odvolání. Tento zákonný zákaz vychází již ze samotné podstaty opatření obecné povahy, vzhledem k tomu, že se jedná o správní akt s neurčitými adresáty, tím spíše se nemůžeme hovořit o účastnících řízení, kteří by byli legitimováni k podání takového opravného prostředku.¹⁰³

Odvolání popřípadě rozklad, jako řádné opravné prostředky, lze podat jen proti správnímu rozhodnutí, které bylo vydáno na základě opatření obecné povahy, konkretizujícím zákonnou povinnost. Toto rozhodnutí musí již směřovat vůči konkrétně určené osobě a vrchnostensky ji stanovit práva nebo povinnosti.¹⁰⁴ Zákaz podání opravného prostředku se ovšem vztahuje na všechny opravné prostředky, vyloučena bude tedy i možnost podat žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu jako opravného prostředku nepřímého. V tomto ovšem nepanuje úplná shoda. Například Průcha uvádí, že obnovu řízení „nelze zřejmě vyloučit“¹⁰⁵ oproti tomu však komentářová literatura uvádí, že obnovu řízení a to ani z moci úřední, v případě přiměřené aplikace části druhé použít nelze.¹⁰⁶ Tím si ovšem autoři komentářové literatury poněkud protiřečí. V komentáři ke správnímu řádu tuto možnost vylučují, nicméně ti samí autoři ji v komentáři k soudnímu řádu správnímu připouštějí a rozvádějí ji.¹⁰⁷

¹⁰² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 175

¹⁰³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 95

¹⁰⁴ Srov. § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹⁰⁵ PRŮCHA P., *Správní právo, obecná část*, 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno, 2012, Aleš Čeněk, s. 310

¹⁰⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 842

¹⁰⁷ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 859

Nicméně zákonodárce tak trochu kompenzuje tento zákaz prostředky, které mají dotčené osoby v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy. Byť jde samozřejmě o úzkou skupinu adresátů, mají možnost s tímto aktem již v rámci jeho schvalování projevit svůj nesouhlas. Řeč je samozřejmě o připomínkách a námitkách, o kterých bylo již velmi mnoho napsáno výše. Lze tedy s jistou nadsázkou přirovnat tyto zákonné prostředky v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy k opravným prostředkům.

6.1.1. Přezkumné řízení

Jediný dozorčí prostředek, kterým je možné přezkoumat soulad opatření obecné povahy s ostatními právními předpisy, je přezkumné řízení, které je upraveno v § 94 a násl. správního řádu.¹⁰⁸ Tuto možnost ostatně výslovně nabízí § 174 odst. 2 správního řádu. V přezkumném řízení se posuzuje nejen zákonnost opatření obecné povahy, ale i řízení, které předcházelo jeho vydání. Nicméně je nutné zmínit, že právní úprava přezkumného řízení je *a priori* určena pro přezkum správních rozhodnutí. To vede k otázce, v jakém rozsahu se bude tato obecná právní úprava přezkumného řízení aplikovat na přezkum opatření obecné povahy. Odpověď lze najít v jednom ze závěrů Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání. Konkrétně v závěru č. 85 tento poradní sbor uvádí: „V § 174 odst. 1 se hovoří o přiměřené použitelnosti ustanovení části druhé správního řádu při postupu podle části šesté. Takovým postupem je rovněž přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu (jedná se o postup upravený v části šesté). Z toho lze dovodit, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy má zvláštní charakter a je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, na který se ustanovení § 94 až 99 správního řádu použijí pouze přiměřeně. Tento závěr lze podpořit rovněž níže uvedeným výkladem, který popisuje specifika přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ve vztahu k určení okruhu účastníků. Přitom lze vycházet z toho, že především samotný charakter opatření obecné povahy (zvláštní procesní postavení dotčených osob a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení, odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se podle § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.“¹⁰⁹

Z povahy věci je tedy vyloučena možnost vést přezkumné řízení stejným způsobem jako v případě správního rozhodnutí. Ustanovení § 94 a násl. se mohou použít pouze přiměřeně

¹⁰⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 845

¹⁰⁹ Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

vzhledem k rozdílnému charakteru opatření obecné povahy. Z toho vyplývá, že některé ustanovení se na přezkum opatření obecné povahy neaplikují vůbec, některá pouze v jisté modifikované podobě a některá bude samozřejmě možné použít bez jakékoliv úpravy či modifikace.¹¹⁰ K tomu, jaké ustanovení týkající se obecné úpravy přezkumného řízení se má použít, se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, který k odkazu na použití části druhé správního řádu poznamenal v odůvodnění jednoho ze svých rozsudků toto: „Z obecného odkazu na část druhou správního řádu jednoznačně nevyplývá, která ustanovení části druhé se mají pro přezkum opatření obecné povahy použít, případně nepoužít. Vzhledem ke zvláštní povaze opatření obecné povahy, postupu jeho vydávání a rozsahu části druhé správního řádu, měl být zákonodárce při odkazu na použití či naopak vyloučení určitých ustanovení správního řádu konkrétnější.“¹¹¹ V případě, že by tak zákonodárce učinil, by jistě vedlo k větší předvídatelnosti a k posílení právní jistoty. Na druhou stranu bych chtěl dodat, že já například nejsem velkým fanouškem velmi dlouhých a obsáhlých paragrafů, které taxativně vymezují, jaká ustanovení se mají použít a které zase ne, tak jak je tomu například v daňových zákonech.

Co se týče účastníků přezkumného řízení, uvádí § 95 odst. 4 správního řádu následující: Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká.¹¹² Toto ustanovení bychom podle výše zmíněného ustanovení § 174 odst. 1 měli aplikovat přiměřeně na přezkum opatření obecné povahy. To bude ovšem poněkud obtížné vzhledem k tomu, že řízení o vydání opatření obecné povahy žádné účastníky ve smyslu § 27 správního řádu nemá. Z této konstrukce by bylo možné vyvodit, že přezkumné řízení opatření obecné povahy bude vedeno bez jakýchkoliv účastníků. Nicméně v procesu vzniku opatření obecné povahy přiznává správní řád dotčeným osobám určitá procesní práva. Tato práva byla popsána výše v kapitole týkající se procesu vzniku opatření obecné povahy. Zde jen pro připomenutí zmíním, že dotčené osoby mohou v procesu vzniku podávat připomínky a námitky podle míry dotčení jejich zájmů nebo se účastnit jednání o návrhu opatření obecné povahy. Podle názoru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu je nutné aplikovat přiměřeně ustanovení § 95 odst. 4 v tom smyslu: „že osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní práva v řízení o vydání opatření obecné povahy, mají stejná procesní práva v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu.“¹¹³ Tomuto závěru přisvědčují koneckonců i judikatura. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku judikoval následující: „Osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu

¹¹⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 97

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36

¹¹² Srov. § 95 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹¹³ Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

*procesní možnost uplatňovat svá práva v řízení o vydání územního plánu, by měly mít v přezkumném řízení obdobné postavení, a to bez ohledu na to, zda svá práva v procesu vydávání územního plánu skutečně uplatnily. Je tomu tak proto, že při jeho přijímání nemusely mít proti tomuto územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.*¹¹⁴

Pro shrnutí problematiky přezkumu opatření obecné povahy uvádím následující. Přezkum opatření obecné povahy je postupem *ex officio*, které zahajuje nadřízený orgán tím, že na své úřední desce vyvěsí usnesení o zahájení přezkumného řízení za účelem informování veřejnosti a zejména dotčených osob. Tyto osoby pak mají možnost vstoupit do řízení a uplatňovat zde svá práva formou připomínek či námitek. Jedná se o stejné osoby, které měly tyto práva v řízení o vzniku opatření obecné povahy a to i když svá práva při řízení o vzniku neuplatňovaly.¹¹⁵ Správní přezkum by měl přiměřeně odpovídat proceduře, pomocí které opatření obecné povahy vzniká. Je to tím, že výsledkem přezkumného řízení, kterým se opatření obecné povahy mění nebo ruší, bude opět opatření obecné povahy. Tuto skutečnost dovodil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. října 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 – 33 a tento přístup byl pak dále následnými rozhodnutími potvrzen. Pro zajímavost lze uvést, že Poradní sboru ministra vnitra ke správnímu řádu zastává v této otázce názor odlišný podle něj: „*přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu specifickým postupem podle části šesté správního řádu, jeho výsledkem je vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.*“¹¹⁶ Výsledkem podle tohoto sboru by mělo být rozhodnutí podle správního řádu. Tomu přisvědčují i někteří soudci Nejvyššího správního soudu viz. odlišné stanovisko podle § 55a soudního řádu správního J. Broháňkové a L. Matyášové k rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36.

V případě, kdy nadřízený správní orgán zjistí, že přezkoumávané opatření obecné povahy netrpí vadami, pro které by bylo nutné ho zrušit nebo změnit zastaví podle § 97 odst. 1 usnesením přezkumné řízení a toto usnesení pouze poznamená do spisu.¹¹⁷ Toto usnesení již opatřením obecné povahy není, protože nenaplnňuje znaky tohoto správního aktu.¹¹⁸

Pro úplnost uvádím, že správní orgán se s připomínkami a námitkami dotčených osob vypořádá stejně jako v řízení o vzniku opatření obecné povahy. To znamená, že v odůvodnění výsledného opatření obecné povahy jakožto produktu přezkumného řízení se správní orgán

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36

¹¹⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 98

¹¹⁶ Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

¹¹⁷ Srov. § 97 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹¹⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 99

vypořádá s připomínkami a rozhodne o námitkách. Takový výsledek přezkumného řízení se pak dostává k adresátům postupem podle § 173 odst. 1 správního řádu.

6.1.2. Obnova řízení

Podle některých autorů, jako příklad uvádím Průchu¹¹⁹, nelze ani vyloučit provést kontrolu pomocí institutu obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku, zahájeného správním orgánem *ex officio*. Tato obnova může přicházet v úvahu tehdy, když by bylo změněno nebo zrušeno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, se kterými správní orgán vydávající návrh opatření obecné povahy podle § 172, tento návrh projednává. Taková situace by mohla nastat zejména u územně plánovacích dokumentů. V takovém případě, by bylo možné obnovit řízení i tehdy, pokud by se měnilo nebo rušilo rozhodnutí o námitkách, které podávají dotčené osoby a které je také součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Obnovu řízení je možné provést pouze ve stanovené jednoleté lhůtě, která začíná běžet vstupem opatření obecné povahy v účinnost. Příslušným správním orgánem by byl ten správní orgán, který opatření obecné povahy, po jeho zákonném procesu, vydal a výsledkem by tak jako u přezkumného řízení bylo nové opatření obecné povahy, které by nahradilo staré, chybné.¹²⁰

6.1.3. Nicotnost

Další způsob jakým lze „přezkoumat“ výsledné opatření obecné povahy z pohledu správního řádu je institut nicotnosti. Úprava nicotnosti je obsažena v § 77 správního řádu a je možné ji na opatření obecné povahy použít ze stejného důvodu jako úpravu přezkumného řízení, díky § 174 odst. 1 správního řádu, který umožňuje přiměřeně aplikovat na opatření obecné povahy část druhou správního řádu.

Nicotnost je právním institutem, který je českému právnímu řádu znám již velmi dlouhou dobu. V § 77 správního řádu je tento institut definován včetně demonstrativních příkladů, které mohou nicotnost způsobit, jsou to například situace kdy je rozhodnutí vydané orgánem, který k jeho vydání nebyl věcně příslušný, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.¹²¹

¹¹⁹ PRŮCHA P., *Správní právo, obecná část*, 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno, 2012, Aleš Čeněk, s. 310

¹²⁰ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 859

¹²¹ Srov. § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

Nicotné rozhodnutí nemůže vyvolat žádné právní následky, tyto akty trpí nejzávažnějšími, nejtěžšími a co je nejdůležitější nezhojitelnými vadami, pro které je nelze vůbec považovat za veřejně - mocenské akty. Nikoho, ani účastníky řízení ani jakékoliv jiné osoby, ani správní orgán takové rozhodnutí nezavazuje. Z důvodu jakými vadami trpí, je potřeba se takové rozhodnutí naprosto ignorovat, dělat jako by neexistovalo.¹²² Nemohou způsobit jimi zamýšlené následky, proto se u nich neuplatní ani princip presumpce správnosti. Ani plynutí času nemá na tyto vady žádný vliv.

Nicotnost se zjišťuje z moci úřední a z hlediska právní jistoty je důležité tento fakt autoritativně prohlásit. Děje se tak z toho důvodu, že osoby, kterých se potencionálně nicotný správní akt týká, se nacházejí ve velmi nejisté situaci, která se může bezprostředně dotýkat jejich práv a povinností.¹²³ K prohlášení nicotnosti mohou dotčené osoby dát správnímu orgánu podnět. V případě opatření obecné povahy se bude jednat o osoby, které byly oprávněny v řízení o jeho vydání podat připomínky či námítky. Podnět ale může podat i správní orgán, jestliže shledá, že jiný správní orgán vydal správní akt, který podle něj naplňuje znaky nicotnosti.¹²⁴

V případě, kdy nejsou shledány důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, musí správní orgán do 30 dnů tuto skutečnost oznámit podateli a zároveň, s ohledem na odlišnosti týkající se opatření obecné povahy, tuto skutečnost zveřejnit na úřední desce.

Zjistí-li však orgán důvody, pro které je možné mít opatření obecné povahy za nicotné, prohlásí tuto skutečnost rozhodnutím podle § 77 odst. 2 správního řádu. V tomto případě, se jedná z materiálního hlediska o rozhodnutí a ne o opatření obecné povahy, tak jak tomu je při přezkumu opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Rozhodnutí, kterým se prohlašuje nicotnost, neruší nebo nemění práva a povinnosti dotčených osob. Rozhodnutím správní orgán deklaruje, a to s účinky *ex tunc*, že se o správní akt vůbec nejednalo.¹²⁵ Situace, která by v praxi mohla nastat je, že by na základě nicotného opatření obecné povahy bylo vydáno rozhodnutí, které by mohlo být exekučně vymáháno § 173 odst. 3 správního řádu. Po prohlášení nicotnosti by se s takovým navazujícím rozhodnutím mělo naložit podle § 100 odst. 1 písm. b) opět v souvislosti s § 174 odst. 1 správního řádu.¹²⁶

¹²² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 426

¹²³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 427

¹²⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 102

¹²⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 102

¹²⁶ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 102

6.2. Soudní přezkum opatření obecné povahy

6.2.1. Opatření obecné povahy podle Soudního řádu správního

Na rozdíl od správního řádu, soudní řád správní svou vlastní definicí opatření obecné povahy nestanoví. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části proto musíme vycházet z negativní definice ve správním řádu nebo z pozitivní definice judikovanou Nejvyšším správním soudem.

Nicméně je třeba mít na paměti, že z pohledu soudního řádu správního je pojem opatření obecné povahy podstatně širší než z pohledu správního řádu. Podle správního řádu lze považovat za opatření obecné povahy jen takové správní akty, které tak zvláštní zákon výslovně pojmenovává nebo ty, pro které žádnou zvláštní formu neurčuje, ale tyto akty z pohledu materiální stránky splňují znaky opatření obecné povahy¹²⁷ a při jejich tvorbě se bude subsidiárně postupovat podle úpravy opatření obecné povahy podle správního řádu.

Podle § 101a a násl. soudního řádu správního bude soudnímu přezkumu podroben i správní akt, který je materiálně opatřením obecné povahy i když byla aplikace části šesté správního řádu při jeho vydávání výslovně zvláštním zákonem vyloučena anebo kdy je správnímu aktu přidělena úplně jiná forma avšak z hlediska materiálního splňuje náležitosti opatření obecné povahy.¹²⁸

Jako příklady těchto dvou rozšiřujících kritérií uvádí literatura následující. Prvním příkladem bude usnesení o volbách do obecních zastupitelstev vydané podle § 58 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, o kterém Nejvyšší správní soud judikoval, že naplňuje znaky opatření obecné povahy. Na toto usnesení se ovšem podle § 71 téhož zákona, který, kromě dvou výjimek, vylučuje aplikaci správního řádu, obecná úprava opatření obecné povahy vztahovat nebude, nicméně soudní přezkum vztahující se k opatření obecné povahy ano.¹²⁹ Druhým příkladem, který literatura uvádí je nařízení hl. města Prahy týkající se parkovacích zón podle § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V tomto případě Ústavní soud odmítl návrh na zrušení nařízení stanovující parkovací zóny z důvodu nepřislušnosti Ústavního soudu, soud se k nařízení vyjádřil následovně: „ *v kontextu zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky, již nadále není udržitelný právní názor o normativním charakteru místního prostorového určení (konkrétního předmětu normy), když v souladu se setrvale uplatňovanou snahou o zvyšování standardu*

¹²⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 67

¹²⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 70

¹²⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 70

ochrany veřejných subjektivních práv, je namístě jeho posouzení jako opatření obecné povahy.¹³⁰ Ústavní soud tedy shrnul, že když zákon určuje pro správní akt formu nařízení, ale toto nařízení naplňuje znaky opatření obecné povahy, bude k tomuto aktu příslušný správní soud a ne Ústavní soud. Tento závěr podle mého vede k absurdní situaci, kdy příslušný správní soud bude zkoumat v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dodržení zákonnosti procesu vydání správního aktu ovšem ne podle ustanovení týkajících se opatření obecné povahy, ale podle příslušného zvláštního zákona.

6.2.2. Přezkum opatření obecné povahy podle Soudního řádu správního

Možnost přezkumu opatření obecné povahy v době nabytí platnosti a účinnosti soudního řádu správního v roce 2003 pochopitelně ještě neexistovala.¹³¹ Objevila se až novelou zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který ve své dvacáté první části vložil do soudního řádu správního nový díl s názvem: Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Stalo se tak několik měsíců před tím než, sice již platný, správní řád vstoupil spolu se svou negativní definicí opatření obecné povahy, v účinnost.¹³² Soudní přezkum zákonnosti opatření obecné povahy byl tak svěřen správnímu soudnictví. Konkrétně byl tento přezkum tehdy svěřen Nejvyššímu správnímu soudu.

Později byl soudní přezkum opatření obecné povahy výrazně pozměněn, stalo se tak velkou novelou soudního řádu správního, zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Na prvním místě je třeba uvést, že došlo ke změně věcné příslušnosti. Novela přenesla věcnou příslušnost přezkumu opatření obecné povahy na místně příslušné krajské soudy¹³³ s možností obrátit se kasační stížností na Nejvyšší správní soud. Zákonodárce chtěl zřejmě touto změnou ulehčit Nejvyššímu správnímu soudu, který již v problematice opatření obecné povahy definoval základní principy a vyřešil některé problematické oblasti této úpravy.

Sládeček ovšem upozorňuje na to, že „*původní příslušnost a pravomoc byla stanovena vhodně, a to i s ohledem na čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy, neboť opatření obecné povahy se svou povahou podzákonným právním předpisům značně přibližují. Svědčí tomu i skutečnost, že způsob přezkumu opatření obecné povahy se procesně do značné míry podobá rozhodování o návrhu na*

¹³⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. listopadu 2010, sp. zn. Pl. US 14/08

¹³¹ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 860

¹³² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 102

¹³³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 175

zrušení zákona nebo jiného právního předpisu u Ústavního soudu“¹³⁴ nicméně Nejvyšší správní soud bude, i po této novele, zajišťovat jednotnost a zákonnost rozhodování ve správním soudnictví a tím plnit svou úlohu, kterou má jako vrcholný soudní orgán svěřenou. Bude totiž rozhodovat o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.¹³⁵

Lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla stanovena na 3 roky ode dne nabytí účinnosti. Nicméně i tato lhůta byla již změněna a to velmi podstatně. Nyní je možné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pouze do 1 roku ode dne nabytí účinnosti, s tím, že tuto lhůtu nelze prominout a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.¹³⁶

Pro zajímavost bych chtěl uvést, že nejprve u tohoto typu řízení nebyla uvedena žádná lhůta, což bylo jak právní praxí, tak i teorií považováno za velmi problematické, zejména s ohledem na princip právní jistoty.¹³⁷ Z tohoto důvodu, podal sám Nejvyšší správní soud návrh zrušení právní úpravy týkající se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud „v *právní úpravě řízení o zrušení opatření obecné povahy shledal rozpor s principem právní jistoty vyplývajícím z konceptu právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky*“¹³⁸ Jako vhodný „nosič“ mu k podání návrhu k Ústavnímu soudu posloužil, podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, návrh na zrušení části opatření obecné povahy územního plánu obce Kamenice. Ústavní soud však v průběhu řízení zjistil, že: „*vláda České republiky předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (Poslanecká sněmovna. VI. volební období. Tisk č. 319). V bodech 51 až 55 této zákonodárné iniciativy byly navrhovány podstatné změny napadené právní úpravy, tj. dílu 7 s. ř. s. (§ 101a až 101d)*“¹³⁹ proto se rozhodl vyčkat na ukončení zákonodárného procesu, aby bylo jasné, o jakém znění ustanovení, která byla napadena, bude rozhodovat.

Novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012 a podstatně změnila řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, zavedla také 3 letou lhůtu pro podání tohoto návrhu. Na základě této okolnosti Nejvyšší správní soud změnil svůj návrh a žádal Ústavní soud o vydání imperativního návrhu, který by určil protiústavnost napadených ustanovení ještě před novelou

¹³⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 175

¹³⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 104

¹³⁶ Srov. § 101b zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

¹³⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 104

¹³⁸ Nález Ústavního Soudu ze dne 27. března 2012, sp. zn. Pl. US 34/10

¹³⁹ Nález Ústavního Soudu ze dne 27. března 2012, sp. zn. Pl. US 34/10

provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., Ústavní soud však vydání tohoto nálezu zamítl s odůvodněním že: „Právní úprava, která možnost podání návrhu neomezuje nějakou lhůtou, není sama o sobě neústavní, tak jako jí není časově neomezená možnost podat návrh na zrušení platného právního předpisu nebo vyslovení protiústavnosti právního předpisu (...) v projednávané věci nelze dát jednoznačně přednost principu právní jistoty blíže neurčených adresátů opatření obecné povahy před ochranou subjektivních práv opatřením zasažených subjektů. Stanovení či nestanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před soudem či jiným orgánem spočívá plně na zákonodárci.“¹⁴⁰

Nicméně i zavedení lhůty vyvolalo otázky týkající se ochrany ústavou zaručených práv. V případě, kdy bude opatření obecné povahy objektivně nezákonné, po uplynutí lhůty již nebude možné s tímto správním aktem cokoli udělat, ačkoli bude třeba zasahovat do práv a povinností velké spousty adresátů.¹⁴¹

Tento problém se pokusil překonat Nejvyšší správní soud tím, že ve svém usnesení č. j. 5 As 194/2014 – 36 rozlišil řízení o zrušení opatření obecné povahy na dva typy: „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.“¹⁴² Tímto výkladem se Nejvyšší správní soud pokusil spojit dva, navzájem odporující si, přístupy.¹⁴³ Jeden, který není nijak omezený z hlediska času a druhý, který je omezený lhůtou k podání návrhu. Nejvyšší správní soud se tím, dle mého názoru, snaží tuto proceduru připodobnit řízení u Ústavního soudu konkrétně řízení o ústavních stížnostech, kterými lze podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení.¹⁴⁴

Stručně řečeno lze říci, že z pohledu Nejvyššího správního soudu se ohledně řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jedná o dvě rozdílná řízení podle toho, zda se,

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2012, sp. zn. Pl. US 34/10

¹⁴¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 105

¹⁴² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36

¹⁴³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 105

¹⁴⁴ Srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

ten kdo je aktivně legitimován, domáhá zrušení pouze opatření obecné povahy nebo ten, vůči komu bylo na základě opatření obecné povahy vydáno rozhodnutí.

6.2.3. Procesní legitimace k podání návrhu

Podmínkou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního tvrzení navrhovatele, že byl opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen na svých právech. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (...)* K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“¹⁴⁵ Z toho vyplývá, že navrhovateli stačí již samotné logické tvrzení, že mohlo dojít ke zkrácení jeho práv. V případě pochybností musí soud zvážit povahu věci, které se opatření obecné povahy týká a v pochybnostech dát prostor ochraně navrhovatelových práv. Zda byl navrhovatel opatřením obecné povahy skutečně zkrácen, se posuzuje až v samotném soudním řízení, s tím, že se obdobně uplatní úprava jako při žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Navrhovatel musí uvést tzv. návrhové body, z nichž musí být patrné, jakým způsobem bylo opatřením obecné povahy zasaženo do jeho práv.¹⁴⁶ V případě, že tak navrhovatel neučiní, vyzve soud navrhovatele k doplnění jeho tvrzení, pokud navrhovatel ani po takové výzvě nedoplní svůj návrh, soud jej usnesením odmítne, neboť nebude vědět, z jakého pohledu má opatření obecné

¹⁴⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. Července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120

¹⁴⁶ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 861

povahy přezkoumávat.¹⁴⁷ Obsahuje-li návrh předmětné body, nelze je již v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo je rozšiřovat, nicméně lze již uplatněné návrhové body omezit.¹⁴⁸

Navrhovateli nemůže být podle usnesení Nejvyššího správního soudu ani na újmu to, že se v řízení o návrhu opatření obecné povahy aktivně nezapojil a nevyužil svých práv, zejména k podání připomínek či námitek: „*Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námítky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.*“¹⁴⁹

Dalším aktivně legitimovaným subjektem k podání návrhu může být tzv. dotčená veřejnost ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhurské úmluvy, touto veřejností může například být občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí. Možnosti domáhat se návrhem zrušení opatření obecné povahy předcházela dlouhá judikатурní cesta, z počátku totiž tato možnost domáhat se za skupinu osob, typicky spolek, byla odmítána z důvodu, že tyto spolky nejsou nositeli hmotných práv. Jako příklad uvádím usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42, kde soud odmítl návrh s tím, že Aarhurská úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele. Tento stav se nicméně s ohledem na právo Evropské unie a judikaturu Soudního dvora EU stal neudržitelným a tak i české právo zaznamenalo v oblasti aktivní legitimace environmentálně zaměřených spolků (tj. dotčené veřejnosti podle Aarhurské úmluvy) velký posun. Svou roli hrál i zde Ústavní soud, který oproti Nejvyššímu správnímu soudu s ohledem na vývoj evropského práva judikoval toto: „*Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou spolku s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí (...)*Fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“¹⁵⁰ Tento posun se promítl i do rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu

¹⁴⁷ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 861

¹⁴⁸ Srov. § 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

¹⁴⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116

¹⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13. října. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14

vzhledem k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Spolky (dotčená veřejnost) nicméně ani nadále nemůže uplatňovat jakékoliv námitky, ale pouze ty, které jsou relevantní podle toho, jaké zájmy dotyčný spolek hájí.¹⁵¹

Posun zaznamenal i vývoj tzv. zástupce veřejnosti, který vystupuje v oblasti územního plánování. Zpočátku judikatura tomuto zmocněnci nepřiznávala aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo to podle soudu tím, že tento zástupce reprezentuje osoby, které nejsou opatřením obecné povahy bezprostředně dotčeny a také tím, že se o něm soudní řád správní nezmiňuje.¹⁵² Tento postoj změnil Nejvyšší správní soud, když v usnesení ze dne 19. března 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182 přiklonil k možnosti aktivně legitimovat zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vzhledem k tomu, že i zástupce veřejnosti reprezentuje zájem skupiny osob, které uplatnily shodnou připomínku. Dále soud řekl, že zde vidí dokonce vyšší míru legitimacy, než kterou má spolek vzhledem k tomu, že se jedná o zmocnění od osob, které mají k určitému území bezprostřední vztah, tím že v něm žijí.¹⁵³ Čímž dospěl k závěru, že zástupce veřejnosti je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle soudního řádu správního.

Dalším ze zákona oprávněným navrhovatelem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem může být obec.¹⁵⁴ Je tomu tak proto, že kraj coby vyšší územně samosprávný celek je oprávněn vydávat opatření obecné povahy. Pro příklad lze uvést zásady územního rozvoje podle stavebního zákona. Těmito zásadami může být pak závažným způsobem zasaženo do práv obcí vzhledem k tomu, že obcemi vydávané územní či regulační plány musí být s těmito zásadami v souladu.¹⁵⁵ Správní řád soudní už nám ale neříká, zda obec musí být součástí kraje který opatření obecné povahy vydal nebo zda opatření obecné povahy musí zasahovat do jejích práv. Na to dává odpověď Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 6/2012 - 79, ve kterém soud uvedl, že „*Pokud by soud akceptoval názor odpůrce, tedy že obec je legitimována podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jen v části týkající se jejích práv či území, legitimaci předvídanou citovaným ustanovením § 101 odst. 2 soudního řádu správního by nemístně zúžil a přiblížil jí spíše legitimaci dané ustanovením § 101 odst. 1 s. ř. s. Jediný limit, byť ani ten neplyne přímo z textu zákona, je třeba spatřovat v tom, že pro splnění podmínky legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení §*

¹⁵¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 110

¹⁵² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 110

¹⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182

¹⁵⁴ Srov. § 101a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

¹⁵⁵ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 866

101a odst. 2 s. ř. s. je třeba, aby se jednalo o obec, která je součástí kraje, jehož opatření obecné povahy napadá.¹⁵⁶ Rozsudek tak naznačuje, že aktivně bude legitimovaná obec, která je součástí daného kraje, ale zároveň nevylučuje možnost, aby se jednalo o „cizí“ obec v případě, že bude zasaženo do jejího práva.

Společně s ní bylo do konce roku 2011 oprávněno podat návrh také ministerstvo vnitra vzhledem k jeho dozorové pravomoci, ovšem pouze v případě, jednalo-li se o opatření obecné povahy vydané obcí nebo krajem. Nicméně tato úprava byla novelizací č. 303/2011 zrušena z důvodu že: „současná právní úprava však umožňuje, aby věcně příslušný ústřední správní úřad mohl nezákonné opatření obecné povahy zrušit v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Z tohoto důvodu není nutno, aby soudní řád správní aktivně legitimoval k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy i ústřední správní úřad v situaci, kdy plně postačuje úprava podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.“¹⁵⁷

Odpůrcem v řízení bude podle § 101a odst. 3 soudního řádu správní ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal. Závěrem jen dodávám, že podle platné právní úpravy tj. zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zpoplatněn částkou ve výši 5.000,- Kč.

6.2.4. Algoritmus přezkumu podle Nejvyššího správního soudu

S algoritmem jakým se má opatření obecné povahy přezkoumávat přišel hned na počátku své rozhodovací praxe Nejvyšší správní soud v přelomovém judikátu ze dne 27. 9. 2005 pod č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, který jsem již v této práci mnohokrát zmiňoval. Algoritmus (test) přezkumu je rozdělen do pěti kroků, které na sebe systematicky navazují a vyplývají z § 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního.

1. První bod tohoto přezkumu spočívá v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán může vydávat opatření obecné povahy pouze v případě, kdy je oprávněn vykonávat veřejnou moc.¹⁵⁸ Kdy na základě zákona, který určuje jeho pravomoc, může tyto podzákonné správní akty vydávat. Těmito akty zasahuje do práva a povinností osob, které k němu nejsou v rovném postavení, proto musí být zachována zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

¹⁵⁶ Rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 18. Zář 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 79

¹⁵⁷ Sněmovní tisk 319/0 [online], *Novela zákona – soudní řád správní*, Poslanecká sněmovna 2011, 6. volební období, <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=0>

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. zář. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

2. Druhým bodem je přezkum otázky jestli správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil nějakým způsobem meze své působnosti, zda nejednal *ultra vires*. Rozlišuje se okruh působností na věcnou působnost (okruh oblastí, ve kterých správní orgán vykonává svou pravomoc) osobní působnost (okruh osob, vůči kterým může správní orgán uplatňovat svou pravomoc) prostorovou působnost (území, kde je správní orgán oprávněn vykonávat svou pravomoc) a někdy také časovou působnost (období, kdy správní orgán mohl vykonávat svou pravomoc).¹⁵⁹
3. Třetí bod testu je věnován přezkumu, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanovené proceduře. A to buďto podle procedury uvedené ve zvláštním zákoně nebo ve správním řádu.
4. V předposledním bodě se zkoumá opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu se zákonem. Soud zjišťuje, zda napadený akt není v rozporu s hmotným právem a také zda správní orgán nezneužil svou zákonem svěřenou pravomoc či působnost při jeho vydávání.
5. Závěrečný krok algoritmu zkoumá opatření obecné povahy z hlediska proporcionality. Napadený správní akt je poměřován z pohledu přiměřenosti, soud zkoumá, zda bylo tímto aktem vůbec možné dosáhnout požadovaného cíle (kritérium vhodnosti). Dále zda spolu sledovaný cíl a opatření obecné povahy vůbec logicky souvisí, zda by nebylo třeba vhodnější použít jiný legislativní nástroj (kritérium potřeby). Soud zkoumá i to zda opatření obecné povahy neomezuje adresáty úpravy více než by bylo potřeba (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě také zda je následek regulace přiměřený jeho cíli (proporcionalita v užším slova smyslu).¹⁶⁰

Sám soud také uvádí, že první tři kroky algoritmu jsou formální, zatímco čtvrtý a pátý krok jsou kritérii materiálními, přičemž soud přihlíží k materii (obsahu) napadeného opatření obecné povahy.¹⁶¹ Dále soud také uvedl, že z hlediska dispoziční zásady je vázán návrhem. Pokud se tedy navrhovatel domáhá zrušení určitého ustanovení opatření obecné povahy, pak se soud zabývá pouze tímto ustanovením a pouze to může také zrušit. Nicméně oproti tomu soud podle tehdejší úpravy nebyl vázán právními důvody návrhu. Což znamená, že soud mohl zrušit dotyčné ustanovení i z jiných důvodů než na které ve svém návrhu poukázal navrhovatel.¹⁶²

Změnu opět přinesla novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která nahradila znění ustanovení § 101d odst. 1 : „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody*

¹⁵⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 115

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

návrhu. ¹⁶³ Nově tak může soud v přezkumu postupovat pouze v rozsahu a dle právních důvodů uvedených v návrhu. Zavedení takové podmínky vnímá komentářová literatura jako zavedení tzv. koncentrace řízení. ¹⁶⁴ Navrhovatel nemůže v dalším řízení rozšiřovat návrhové body, může je pouze omezit.

Novela ustanovení § 101d odst. 1 vyvolala otázku, zda je možné nadále využívat algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, ke kterému soud přistupoval vždy automaticky. Vzhledem k rozsahu algoritmu by nově mohl být využitý pouze v případě, kdy by navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části z hlediska všech jeho bodů. Na druhou stranu soud nemůže dovolit, v případě kdy opatření obecné povahy trpí tak závažnými vadami, pro které je možné ho zrušit, aby je nechal bez povšimnutí, jen proto, že navrhovatel takové důvody neuvedl. ¹⁶⁵ Pokud by se jednalo například o tak závažné vady, které by vedly k nicotnosti, může soud podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního rozsudkem tuto nicotnost vyslovit i bez návrhu.

¹⁶³ Sněmovní tisk 319/0 [online], *Novela zákona – soudní řád správní*, Poslanecká sněmovna 2011, 6. volební období, <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=0>

¹⁶⁴ L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 866

¹⁶⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 117

7. Opatření obecné povahy ve zvláštních předpisech

Jak již bylo v této práci několikrát zmíněno, správní řád obsahuje v části šesté, kde je opatření obecné povahy upraveno, pouze obecnou, procedurální úpravu. To znamená, že pro konkrétní případy, kdy je opatření obecné povahy využíváno, budeme muset nahlédnout do zvláštních předpisů. V současné době můžeme opatření obecné povahy nalézt již v desítkách případů.¹⁶⁶ Hojně je tento institut využíván zejména v oblasti ochrany přírody, územního plánování a také samozřejmě v oblasti regulace dopravy. Nicméně může se vyskytnout i tam, kde bychom ho možná ani na první pohled nečekali. Tak například se jedná o oblast finančních trhů nebo letecké či kybernetické bezpečnosti. Zvláštní úprava velmi často stanovuje procesní odchylky od obecné úpravy ve správním řádu. Tyto odchylky mohou být velice různé, od nepatrných změn až po samostatnou zvláštní úpravu s úplným vyloučením aplikace správního řádu. V poslední kapitole této diplomové práce se právě na některé speciální úpravy ze zvláštních zákonů stručně zaměřím.

7.1. Opatření obecné povahy v dopravě

Bez dopravy, jako pohybu dopravních prostředků, na dopravních cestách bychom si dnes dokázali život jen stěží představit. Rychlost, se kterou se přepravuje zboží či osoby je v dnešním světě velmi důležitá. Regulace této činnosti je pro její hladký průběh nesmírně důležitá a právě zde hraje opatření obecné povahy významnou roli.

Dopravu můžeme rozdělit podle toho, kde se odehrává na silniční, železniční, leteckou, vodní atd. Dále se již budu věnovat pouze dopravě silniční, která má dle mého názoru největší význam.

Silniční doprava je regulována dopravním značením, které je z hlediska jeho formy považováno za smíšený správní akt, který reguluje konkrétní předmět nebo místo pro neurčitý počet adresátů. Stejně je na něj nahlíženo například i v Německu a Švýcarsku.¹⁶⁷ Právě dopravní značení označil Nejvyšší správní soud za typický příklad opatření obecné povahy: „*Typickým příkladem zde může být zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce, řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě a zároveň se vztahuje obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět.*“¹⁶⁸ K tomuto však Ústavní soud ve svém usnesení dodává, že není každé dopravní značení je *a priori* opatřením

¹⁶⁶ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 131

¹⁶⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 200

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

obecné povahy. O opatření obecné povahy se bude jednat pouze v případě kdy: „ *oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci*“¹⁶⁹ Jako příklad si Nejvyšší správní soud vypomohl dopravním značením i tehdy, kdy odůvodňoval to, že opatření obecné povahy může pouze konkretizovat zákonné povinnosti a ne stanovovat nové: „*Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis (zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce.*“¹⁷⁰

Úpravu opatření obecné povahy v oblasti provozu na pozemních komunikacích, zejména tedy silniční dopravy nalezneme v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a dále pak v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.¹⁷¹

7.2. Opatření obecné povahy v oblasti územního plánování

Opatření obecné povahy je v oblasti územního plánování velmi významným instrumentem. Tuto formu stanoví zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu hned na několika místech. Pro příklad uvádím: zásady územního rozvoje § 36, územní plány § 43, vymezení zastavěného území § 59, regulační plány §62, územní opatření o stavební uzavěře § 97, územní opatření o asanaci území § 97. Ve všech těchto případech není nejmenších pochyb o tom, že se použití těchto nástrojů územního plánování a územního řízení, které upravují konkrétní oblast, bude dotýkat velkého množství abstraktně určených adresátů.

Nadto je zde na místě připomenout i problematiku při zavádění opatření obecné povahy, kdy, příklady co jsem uvedl, byly zprvu upraveny obecně závaznou vyhláškou. Přejedné

¹⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. září 2009, sp. zn. I ÚS 604/09

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98

¹⁷¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 201

ustanovení § 188 odst. 4 Stavebního zákona: „*Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy*“¹⁷² tyto vyhlášky „překlopilo“ do režimu opatření obecné povahy.¹⁷³

7.3. Opatření obecné povahy v oblasti ochrany přírody a krajiny

Na úseku ochrany přírody a krajiny je opatření obecné povahy relativně novým instrumentem. Do zákona o ochraně přírody a krajiny se opatření obecné povahy dostalo novelou č. 349/2009 Sb., správní orgán je nyní zmocněn k vydání opatření obecné povahy v několika případech. Tyto příklady se dají rozdělit do několika kategorií. První, která zpřísnují obecnou regulaci přírody a krajiny. Druhá, která naopak povoluje některé výjimky a třetí, která upravuje speciální režim zvláště chráněných území.¹⁷⁴

Před jeho zavedením opatření obecné povahy byla úprava svěřena normativním správním aktům, jednalo se o nařízení obcí s rozšířenou působností a o vyhlášky Ministerstva životního prostředí.¹⁷⁵ K tomu bych rád zmínil, že: „*Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis - dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění.*“¹⁷⁶ Proto bude i pro tyto podzákoné právní normy, které vznikly na základě jiného zákonného zmocnění, pro které zákonodárce a priori nestanovil formu opatření obecné povahy, nutno nahlížet podle jejich materiální stránky. Čímž se nejspíše dostaneme k závěru, že i tyto podzákoné právní normy, označené jako nařízení či vyhlášky budou svým obsahem odpovídat nově zavedenému institutu opatření obecné povahy.

¹⁷² Srov. § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon

¹⁷³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 137

¹⁷⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 155

¹⁷⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 154

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03

8. Závěr

Dnes je to tomu již více jak deset 10 od doby, kdy správní řád obecně upravující institut opatření obecné povahy, vstoupil v účinnost. Od té doby jak praxe, tak hlavně judikatura zaznamenala obrovský posun v jeho chápání. Zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 bylo opravdu přelomové. V tomto rozhodnutí formuloval Nejvyšší správní soud základní přístupy k tomuto správním aktu. V odůvodnění rozhodnutí soud stanovil dosud platnou pozitivní definici opatření obecné povahy, dále zavedl algoritmus, který má být použit při přezkumu podle soudního řádu správního, a který obsahuje jak hlediska formální, tak i materiální. Je třeba dodat, že tento algoritmus (test) je doposud platný. Rozhodnutím byly nastaveny i limity opatření obecné povahy. Těmito limity mám na mysli, vyjádření soudu v tom smyslu, že opatření nemůže stanovovat povinnosti nad rámec zákona nebo určovat povinnosti nové, které ze zákona nevycházejí.

Vývoj zaznamenalo i posuzování opatření obecné povahy z hlediska jeho materie či formy. V počátcích zavedení této úpravy panovala v judikatuře neshoda jakým způsobem na akty, které jsou z hlediska materie opatřením obecné povahy, avšak z hlediska formy jsou označeny jinak, pohlížet. Po názorové rozepři mezi senáty Nejvyššího správního soudu, do které se nakonec vložil i Ústavní soud, došly zmíněné soudy k závěru, že opatřením obecné povahy jsou všechny správní akty, které naplňují jeho materiální kritéria, tedy upravují konkrétní předmět s neurčitým počtem adresátů.

Vzhledem k tomu, že je výskyt opatření obecné povahy ve speciálních zákonech čím dál častější, je třeba se tímto institutem stále více zabývat. V současné době je opatření obecné povahy zmíněno ve více jak 50 zákonů. Všechny tyto zákony se svou úpravou mohou od obecné úpravy ve správním řádu nějakým způsobem odchylovat, proto je znalost obecné procesní úpravy ve správním řádu klíčová.

Nicméně jak se zdá je tento institut, který byl zákonodárcem do Českého právního řádu zaveden jako reakce na již nedostačující tradiční dělení správních aktů, i po více jak 10 letech od jeho první úpravy stále „živý“ a stále se vyvíjející. Proto bude jistě zajímavé sledovat i nadále judikaturu týkající se tohoto hybridního správního aktu, jestli nepřinese nějaké další zajímavé závěry.

V této diplomové práci jsem se snažil v logických krocích čtenáři osvětlit problematiku týkající se opatření obecné povahy. Nejdříve jsem se jej snažil zařadit a porovnat s ostatními podzákonými předpisy a správními akty. Dále jsem chtěl upozornit na okolnosti, problematiku a jisté paradoxy, které zavedení opatření obecné povahy do právního řádu provázely. Poukázat na zahraniční příklady v a vysvětlit materiální a formální pojetí v nahlížení na tento správní akt.

Další kapitola patřila proceduře vzniku opatření obecné povahy, která může být ve zvláštních zákonech velmi rozdílná. V předposlední kapitole jsem se snažil nabídnout možnosti, za jakých podmínek lze opatření obecné povahy podrobit přezkumu a to jak podle správního řádu, tak podle soudního řádu správního. Závěrem jsem stručně ukázal některé příklady právních předpisů, ve kterých se opatřením obecné povahy můžeme setkat.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- HORIZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné, Obecná část*, Praha: Leges, 2010
- HENDRYCH, D a kol. *Správní právo. Obecná část* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013
- HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016
- PRŮCHA P., *Správní právo, obecná část*, 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno, 2012, Aleš Čeněk
- L. JEMELKA, M. PODHRÁZSKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK, *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1162

2. Seznam použitých internetových zdrojů

- Sněmovní tisk 201/0 [online], *Vládní návrh zákona správní řád*, Poslanecká sněmovna 2003, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>
- Legislativní pravidla vlády, https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf
- Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009, <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>
- Sněmovní tisk 319/0 [online], *Novela zákona – soudní řád správní*, Poslanecká sněmovna 2011, 6. volební období, <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=0>

3. Seznam použitých právních předpisů

- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 183/2006 Sb., Stavební zákon
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

4. Seznam použité judikatury

- Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. US 45/06
Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. US 14/07
Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. US 24/04
Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2012, sp. zn. Pl. US 34/10
Nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2012, sp. zn. Pl. US 34/10
Nález Ústavního soudu ze dne 13. října. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14
Nález Ústavního soudu ze dne 20. října. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03
Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. listopadu 2010, sp. zn. Pl. US 14/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. září 2009, sp. zn. I ÚS 604/09
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 – 161
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 40
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, č. j. 3 Ao 1/2004 – 44
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. Září 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. Července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. Září 2012, č. j. 50 A 6/2012 – 79

Opatření obecné povahy

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá tématem opatřené obecné povahy jako jednou z činností veřejné správy. Práce je systematicky rozdělena do osmi na sebe navazujících kapitol, které na sebe logicky navazují. První kapitola je věnována úvodu do problematiky opatření obecné povahy. Druhá kapitola této práce se zabývá rozdělením činností veřejné správy. V této kapitole je kladen důraz na rozlišení mezi abstraktními správními akty, individuálními správními akty a smíšenými správními akty, které mohou být jak konkrétně – abstraktní, tak i abstraktně – konkrétní, s důrazem právě na tyto smíšené správní akty.

Třetí kapitola již obecně pojednává o samotném opatření obecné povahy. Tato kapitola je zaměřena na okolnosti a problematiku zavedení opatření obecné povahy do právního řádu České republiky a také na komparaci tohoto správního aktu se sousedními státy, kde se opatření obecné povahy vyskytuje pod názvem „všeobecné opatření“.

Čtvrtá kapitola je zaměřena na materiální a formální stránku opatření obecné povahy. Zmíněny jsou zde zejména judikáty Nejvyššího správního soudu, který byl zprvu věcně příslušný k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. V další kapitole tato práce pojednává o okolnostech vzniku opatření obecné povahy, tak jak jsou popsány ve správním řádu, který upravuje obecný postup při tvorbě opatření obecné povahy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Šestá kapitola je věnována přezkumu opatření obecné povahy. Přezkum opatření obecné povahy vzhledem k tomu, že se stále jedná o správní akt v širším slova smyslu, může probíhat buďto podle správního řádu anebo podle soudního řádu správního. V předposlední kapitole jsou zmíněny některé zvláštní zákony, kde se můžeme s opatřením obecné povahy setkat. Závěr pak patří zhodnocení aktuálního stavu a shrnutí.

Klíčová slova: Správní právo, Opatření obecné povahy, Správní řád.

General measure

Abstract

This thesis deals with the topic of general measure as one of the activities of public administration. The thesis is systematically divided into eight consecutive chapters that logically follow each other. The first chapter is devoted to the introduction to the issue of general measures. The second chapter deals with the division of public administration activities. This chapter emphasizes the distinction between abstract administrative acts, individual administrative acts and mixed administrative acts, which can be both specifically - abstract and abstractly - specific, with an emphasis on these mixed administrative acts.

The third chapter generally deals with the general measure itself. This chapter focuses on the circumstances and issues of introducing a general measure into the legal order of the Czech Republic and also on the comparison of this administrative act with neighboring states, where a general measure occurs under the name "general measure".

The fourth chapter focuses on the material and formal aspects of a general measure. In particular, the case-law of the Supreme Administrative Court is mentioned here, which was initially competent to hear the petition for annulment of a general measure or its part.

In the next chapter, this thesis deals with the circumstances of the creation of a general measure, as described in the Administrative Code, which regulates the general procedure for the creation of a general measure, unless otherwise provided by a special act.

The sixth chapter is devoted to reviewing general measures. A review of a general measure, given that it is still an administrative act in the broader sense, may be dealt with either under the Code of Administrative Procedure or under the Code of Administrative Justice Procedure. In the penultimate chapter, some special laws are mentioned where we can encounter a general measure. The conclusion then includes an assessment of the current state and a summary.

Klíčová slova: Administrative law, General measure, Code of administrative procedure.